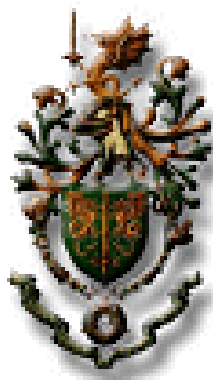


**UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA**

***Faculdade de Direito***



***“SEGURANÇA E DEFESA NACIONAIS NO MUNDO GLOBAL***

***A MISSÃO DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA,  
QUE INTERCESSÕES E INFERÊNCIAS?”***

**Aluno: Mário José Machado Guedelha**

**Orientador: General José Loureiro dos Santos**

***Tese de Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Direito e Segurança***

***Lisboa***

***Junho de 2010***

**UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA**

***Faculdade de Direito***



## ***“SEGURANÇA E DEFESA NACIONAIS NO MUNDO GLOBAL***

***A MISSÃO DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA,  
QUE INTERCESSÕES E INFERÊNCIAS?”***

**Aluno: Mário José Machado Guedelha**

**Orientador: General José Loureiro dos Santos**

***Tese de Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Direito e Segurança***



## **DEDICATÓRIA**

À minha esposa Isabel e aos meus filhos Luís Miguel e Ana Isabel,  
simplesmente porque os amo! ...



## EPÍGRAFE

*“Há uma orientação estratégica de valorizar o vector internacional das forças de segurança que se pode traduzir em três áreas: presença em missões de paz, reforço da presença nas próprias organizações internacionais e, finalmente, no quadro da UE...Dentro das várias solicitações que temos – para Timor e para os Balcãs – o objectivo é reforçar essa presença internacional...estamos interessados em rentabilizar a experiência de participações nas missões internacionais, que é hoje reconhecida e prestigiada...É essa a orientação do MAI”*

Nuno Severiano Teixeira

*(ex- Ministro da Administração Interna e ex-Ministro da Defesa Nacional) in Jornal “Público”, de  
14 de Abril de 2001*

*“Bem pode dizer-se que, como no Iraque ou em Timor, os homens e mulheres da GNR sabem assumir-se como promotores da paz e da amizade entre os povos, estabelecendo laços de confiança mútua e de recíproca cooperação. Do mesmo modo que mais uma vez fica demonstrado o acerto da opção por forças policiais de cariz militar face à relevância e natureza das missões de estabilização e de manutenção de paz, o que vem conferir um renovado papel à Guarda Nacional Republicana no plano da segurança internacional.”*

António Figueiredo Lopes

*Ex-Ministro da Administração Interna in Seminário “Expresso n.º 1674 de 27 de Novembro de 2004*

*“A nova lei assentará num conceito estratégico de segurança adequado ao nosso tempo: por um lado, a acção de prevenção e a resposta necessária; por outro lado, a capacidade de se enfrentar quer os riscos resultantes da criminalidade e da nova ameaça do terrorismo internacional quer os riscos naturais, tecnológicos ou de outra natureza.”*

José Sócrates

*Primeiro-Ministro in debate mensal de 28 de Fevereiro de 2007*

*“Nas sociedades modernas, a segurança – direito fundamental dos cidadãos e, em simultâneo, obrigação essencial do Estado – é um parâmetro obrigatório de avaliação da qualidade de vida democrática. Não faz sentido falar em modernização, desenvolvimento social e económico, direitos, liberdades e garantias ou exercício da cidadania plena, esquecendo que o futuro só é viável com segurança para todos.”*

Rui Pereira

*Ministro da Administração Interna, CCB 5 de Março de 2008*



## AGRADECIMENTOS

*“Todas as obras por mais insignificantes que sejam, são fruto do esforço de muitos, para o usufruto e prazer de alguns e apreciação pessoal de cada um...”<sup>1</sup>*

O trabalho desenvolvido na presente investigação não resultou exclusivamente do esforço pessoal, no sentido de uma concretização positiva, mas constitui-se como resultado final de incentivos, apoios e acompanhamentos de distinta natureza.

Não seria justo terminá-lo sem manifestar o agradecimento a todos aqueles que, de diversas formas, contribuíram para que a sua realização fosse possível.

Agradeço ao Professor Doutor Paulo Pinto Albuquerque pelo contributo no âmbito da nova legislação penal e de investigação criminal, bem como na análise da lei de segurança interna.

Agradeço de forma especial ao General Loureiro dos Santos, excelente orientador da dissertação, pela permanente disponibilidade e apoio que, motivado pelas dought, esclarecidas e sábias reflexões sobre os paradigmas da segurança e defesa, muito contribuiu para a organização e construção do presente texto.

Agradeço ao Mestre Arménio Marques Ferreira que disponibilizou apoio pessoal e bibliografia diversa de apoio à investigação, ao Mestre Manuel Guedes Valente, Mestre Vitalino Canas e Mestre Luís Fiães Fernandes, pelos ensinamentos e bibliografia disponibilizada no âmbito da actividade e função policiais e ao Dr. José Pereira na colaboração ao nível da execução do SPSS Windows.

Um agradecimento amigo ao coordenador dos estudos, Professor Doutor Jorge Bacelar Gouveia, pelo interesse, compreensão e acompanhamento do trabalho.

A todos os camaradas que acederam partilhar conhecimento e experiências enriquecendo o saber que pretendemos verter neste modesto trabalho.

Por fim, mas não menos importante, agradeço a todos os oficiais da GNR e da PSP que acederam responder ao inquérito levado a efeito no âmbito do trabalho de campo, sem o qual seria impossível a construção cientificamente sustentada das conclusões elencadas.

Bem hajam...

---

<sup>1</sup> CALDEIRA, Marília. (2004) *“Confronto com a morte na actuação policial”*. Dissertação Final da Licenciatura em Ciências Policiais. ISCPSI. Lisboa. Pré-texto;



## INDICE GERAL

DEDICATÓRIA .....	I
EPÍGRAFE .....	II
AGRADECIMENTOS .....	III
ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS .....	XII
RESUMO .....	XV
ABSTRACT .....	XVI
INTRODUÇÃO .....	2
<i>Objectivos e Pergunta de Partida</i> .....	8
<i>Metodologia adoptada</i> .....	10
<i>Estrutura do trabalho</i> .....	10
CAPÍTULO I - CONTEXTUALIZAÇÃO .....	14
1.1 - O SISTEMA INTERNACIONAL ACTUAL .....	14
1.1.1 - <i>Do século XX aos nossos dias</i> .....	14
1.1.2 - <i>Antevisão até 2025</i> .....	21
1.2 - O DIREITO INTERNACIONAL E A INGERÊNCIA HUMANITÁRIA .....	23
1.2.1 - <i>O direito de legítima defesa</i> .....	24
1.2.2 - <i>A soberania e o conceito de ingerência Humanitária</i> .....	25
1.3 - O NOVO DESAFIO MUNDIAL E AS NOVÍSSIMAS AMEAÇAS À SEGURANÇA .....	28
1.3.1 - <i>Alterações climáticas - cimeira de Copenhaga de 2009</i> .....	30
1.3.2 - <i>Sismo no Haiti – Janeiro de 2010</i> .....	32
CAPÍTULO II - A IMPORTÂNCIA DA SEGURANÇA .....	36
2.1 - SEGURANÇA VERSOS LIBERDADE .....	40
2.2 - O CONCEITO TRADICIONAL DE SEGURANÇA .....	43
2.3 - O CONCEITO DE SEGURANÇA HUMANA .....	46
2.4 - A PROBLEMÁTICA DA INSEGURANÇA .....	49
2.4.1 - <i>Consistência e evolução da insegurança</i> .....	51
2.4.2 - <i>O papel do estado no combate à insegurança</i> .....	54
CAPÍTULO III - A CONVERGÊNCIA NA DEFESA E SEGURANÇA .....	58
3.1 - O CONCEITO DE SEGURANÇA NACIONAL .....	59
3.2 - O CONCEITO DE DEFESA NACIONAL .....	61
3.3 - O CONCEITO DE SEGURANÇA INTERNA .....	62
3.4 - AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS DE SEGURANÇA E DEFESA .....	65



3.4.1. - A Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN/NATO.....	67
3.4.2. - A União Europeia /União da Europa Ocidental – EU/UEO.....	68
3.4.2.1 – O Tratado de Lisboa - O domínio da segurança e da defesa.....	70
3.4.3. - A Organização de Segurança e Cooperação Europeia - OSCE.....	72
3.4.4. - A Organização das Nações Unidas - ONU.....	72
<b>CAPITULO IV - PORTUGAL E AS MISSÕES INTERNACIONAIS .....</b>	<b>76</b>
4.1. - CONCEITO.....	76
4.2. - A LEGISLAÇÃO ENQUADRANTE .....	77
4.2.1. - A Legislação internacional .....	77
4.2.2. - A legislação nacional.....	78
4.3. - A TIPOLOGIA DAS OPERAÇÕES DE PAZ .....	80
4.3.1. - Prevenção de Conflitos (CP) .....	81
4.3.2. - Restabelecimento da Paz (peace making).....	81
4.3.3. - Manutenção da Paz (peace keeping (PK)) .....	81
4.3.4. - Imposição da Paz (peace enforcement (PE)) .....	81
4.3.5. - Consolidação da Paz (peace building) .....	81
4.3.6. - Operações Humanitárias (HO) .....	82
4.4 - AS RECOMENDAÇÕES DO RELATÓRIO BRAHIMI .....	82
<b>CAPITULO V – CONTRIBUTO DA GNR PARA A SEGURANÇA MUNDIAL .....</b>	<b>86</b>
5.1. - A PARTICIPAÇÃO DA GNR NAS MISSÕES INTERNACIONAIS .....	87
5.1.1. - Validade operacional .....	87
5.1.2. - Legitimidade de intervenção.....	88
5.2. - O CONTRIBUTO DA GNR NAS MISSÕES CIVPOL .....	90
5.2.1. - DANÚBIO - Missão da UEO na Roménia .....	90
5.2.2. - UNAVEM III e MONUA – Missão da ONU em Angola .....	90
5.2.3. - UNTAET, UNMISSET e UNOTIL – Missão ONU em Timor-Leste .....	91
5.2.4. - UNMIL – Missão da ONU na Libéria .....	92
5.2.5. - UNOCI – Missão da ONU na Costa do Marfim.....	92
5.2.6. - MINUSTAH – Missão da ONU no Haiti.....	93
5.2.7. - SKOPJE e EUPOL-PRÓXIMA – Missão da OSCE e da UE na Macedónia .....	93
5.2.8. - MONUC e EUPOL-KINSHASA – Missão da ONU e da UE na R.D. do Congo.....	94
5.2.9. - EUBAM – Rafah - Missão da UE na faixa de Gaza .....	95
5.2.10. - EUPOLCOPPS Missão da UE na Palestina.....	95
5.2.11. - UE SSR Guiné-Bissau Missão da UE na Guiné-Bissau.....	96
5.2.12. - EUPM BIH Missão da UE na Bósnia-Herzegovina.....	97
5.2.13. - EULEX Missão da UE no Kosovo .....	97
5.2.14. - EUMM Missão da UE na Geórgia.....	98



5.3. - A GNR NAS MISSÕES DE PAZ COMO SPU .....	98
5.3.1. - <i>A companhia de intervenção rápida (CIR) na UNTAET</i> .....	98
5.3.2. - <i>O Subagrupamento Alfa na missão IRAQUI FREEDOM</i> .....	99
5.3.3. - <i>O Subagrupamento Bravo na missão LAFAEK e UNMIT</i> .....	100
5.4. - FORÇA DE GENDARMERIE EUROPEIA – EUROGENDFOR .....	101
5.4.1. - <i>A GNR nas missões da EUROGENDFOR</i> .....	103
5.4.2. - <i>A GNR na missão EUFOR ALTHEA (Bósnia-herzegovina)</i> .....	103
5.5. – ANÁLISE SWOT DA GNR NO NOVO CONTEXTO .....	105
5.5.1. - <i>Enquadramento doutrinário</i> .....	105
5.5.2. - <i>Matriz SWOT - estratégias</i> .....	105
5.6. - A REALIDADE DA GNR .....	106
5.6.1. - <i>Pontos fortes / Strengths</i> .....	106
5.6.2. - <i>Pontos fracos / Weaknesses</i> .....	107
5.6.3. - <i>Oportunidades / Opportunities</i> .....	108
5.6.4. - <i>Ameaças / Threats</i> .....	109
5.7. - MATRIZ SWOT DA GNR .....	110
<b>CAPITULO VI – O ACTUAL SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA .....</b>	<b>112</b>
6.1. - JUSTIFICAÇÃO DO NOVO PARADIGMA .....	112
6.2. - SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA .....	114
6.3. - CONCEITOS E PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA INTERNA .....	114
6.4. - AUTORIDADES DE POLÍCIA E MEDIDAS DE POLÍCIA .....	118
6.5. - OS ÓRGÃOS DO SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA .....	118
6.5.1. - <i>O Conselho Superior de Segurança Interna</i> .....	119
6.5.2. - <i>O Secretário-Geral</i> .....	120
6.5.3. - <i>O Gabinete Coordenador de Segurança</i> .....	121
6.6. - FORÇAS E SERVIÇOS DE SEGURANÇA .....	121
6.6.1. - <i>Guarda Nacional Republicana</i> .....	122
6.6.1.1. - <i>Intróito histórico</i> .....	122
6.6.1.2. - <i>Caracterização geral</i> .....	122
6.6.1.3. - <i>A (nova) lei orgânica da GNR</i> .....	124
6.6.2. - <i>Polícia de Segurança Pública (PSP)</i> .....	127
6.6.2.1. - <i>Intróito histórico</i> .....	127
6.6.2.2. - <i>Caracterização Geral</i> .....	128
6.6.3. - <i>A Polícia Judiciária (PJ)</i> .....	129
6.6.3.1. - <i>Intróito histórico</i> .....	129
6.6.3.2. - <i>Caracterização Geral</i> .....	130
6.6.4. - <i>O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras</i> .....	130
6.6.4.1. - <i>Intróito histórico</i> .....	130
6.6.4.2. - <i>Caracterização Geral</i> .....	131





6.6.5. - O Serviço de Informações de Segurança.....	131
6.6.5.1. - Intróito histórico.....	131
6.6.5.2. - Caracterização geral.....	132
6.6.6. - O Sistema de Autoridade Marítima .....	134
6.6.6.1 - Polícia Marítima .....	134
6.6.7. - O Instituto Nacional da Aviação Civil.....	136
6.7. - OUTRAS ENTIDADES FORA DA LSI.....	137
6.7.1. - Polícias Municipais.....	137
6.7.2. - Segurança Privada.....	139
6.7.3. - O Corpo de Guardas Prisionais .....	139
6.7.4. - Autoridade de Segurança Alimentar e Económica.....	140
6.7.5. - Os Guardas-nocturnos.....	141
6.8. - CONTRATOS LOCAIS DE SEGURANÇA .....	143
6.8.1. - O Conceito.....	143
6.8.2. - Os objectivos dos contratos.....	144
6.8.3. - Áreas de intervenção dos contratos .....	144
6.8.4. - Disfunções e redundâncias do contrato .....	145
6.9. - DISFUNÇÕES DO SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA.....	148
6.9.1. - Posição do secretário-geral na orgânica do sistema de segurança interna .....	148
6.9.2. - Intervenção do Primeiro-ministro/MAI na SI .....	149
6.9.3. - Novas medidas de polícia - Constitucionalidade .....	149
6.9.4. - Conflito de dependências em "caso de excepção".....	150
6.9.5. - A 3ª força de segurança - Constitucionalidade .....	151
6.9.6. - Dependência da UCAT - Indefinição .....	152
<b>CAPITULO VII - AS FORÇAS ARMADAS NA SEGURANÇA INTERNA.....</b>	<b>155</b>
7.1. - EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DA MISSÃO DAS FFAA .....	155
7.2. - LEI DE DEFESA NACIONAL.....	161
7.3. - A LEI ORGÂNICA DE BASES DA ORGANIZAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS .....	163
7.4. - CONCEITO ESTRATÉGICO DE DEFESA NACIONAL.....	163
7.5. - CASOS DE ESTUDO .....	165
7.5.1. - Tumultos em Los Angeles em 1992.....	165
7.5.2. - Exército do UK no controlo do terrorismo na Irlanda do Norte 1969-2000.....	166
7.5.3. - Causas do insucesso nas intervenções .....	168
<b>CAPITULO VIII - PLANO DE INVESTIGAÇÃO .....</b>	<b>171</b>
8.1. - HIPÓTESES OPERACIONAIS .....	171
8.2. - MÉTODOS E TÉCNICAS .....	172
8.2.1. - Inquérito por Questionário .....	173



8.2.2. - Fases da concepção.....	173
8.3. - ESCOLHA DA AMOSTRA .....	174
<b>CAPITULO IX – APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....</b>	<b>176</b>
9.1. - CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA.....	176
9.1.1. - Instituição a que pertence.....	176
9.1.2. - Instituição de origem .....	177
9.1.3. – Escalão Etário .....	177
9.1.4. – Posto Hierárquico.....	178
9.1.5. – Concelho de actividade.....	178
9.2. – O OBJECTO DE ESTUDO .....	179
Questão nº 1 - Causas do sentimento de insegurança .....	179
Questão nº 2 - Modelo dual de forças de segurança.....	183
Questão nº 3 - Tutela única das forças de segurança .....	183
Questão nº 4 - Distribuição de competências entre as FS .....	183
Questão nº 5 - Requisitos para melhorar o SSI.....	184
Questão nº 6 - Número de Instituições de polícia.....	186
Questão nº 7 - Contributo das missões internacionais para SI.....	186
Questão nº 8 - Exclusividade das missões de apoio à paz .....	187
Questão nº 9 - Vantagem da Condição militar .....	187
Questão nº 10 - Justificação para duas forças de segurança .....	188
Questão nº 10.1 - Força de Segurança única.....	188
Questão nº 11 - Competição vs cooperação institucional .....	189
Questão nº 12 - Papel das FS de natureza militar.....	190
Questão nº 13 - Forças armadas em missões de polícia .....	190
Questão nº 14 - GNR em conflitos de baixa intensidade .....	191
Questão nº 15 - Diferença entre Segurança e Defesa.....	191
Questão nº 16 - Contribuição das FS para a paz mundial .....	191
Questão nº 17 - Forças armadas na Segurança Interna.....	192
Questão nº 18 - Forças armadas e sentimento de segurança.....	193
Questão nº 19 - FFAA e diminuição da criminalidade.....	193
Questão nº 20 - Militarização do SSI.....	193
Questão nº 21 - Autonomia da DN e da SI.....	194
Questão nº 22 - Intervenção da marinha na SI .....	194
Questão nº 23 - SSI e aumento da cooperação inter-forças.....	196
Questão nº 24 - Governamentalização do SSI.....	196
Questão nº 25 – Conflito entre Ministério Público e SG do SSI.....	196
Questão nº 26 - Acções do SG do SSI .....	197
Questão nº 27 - Existência de Contratos Locais de Segurança .....	198



<i>Questão nº 28 - CLS vs Segurança diferenciada</i> .....	198
<i>Questão nº 29 - GNR como reserva militar do país</i> .....	199
<i>Questão nº 30 - Consequências das Alterações orgânicas FS</i> .....	199
9.3. - VALIDAÇÃO DAS HIPÓTESES .....	200
9.4. - CONSISTÊNCIA INTERNA.....	200
<b>CONCLUSÕES</b> .....	<b>202</b>
<b>APÊNDICES</b> .....	<b>228</b>
APÊNDICE 1 - CARTA DE APRESENTAÇÃO DO QUESTIONÁRIO .....	228
APÊNDICE 2 - QUESTIONÁRIO .....	229
APÊNDICE 3 - ORGANIGRAMA DA GNR .....	236
APÊNDICE 4 - ORGANIGRAMA DO SEF.....	237
APÊNDICE 5 - ORGANIGRAMA DA PJ.....	238
APÊNDICE 6 - ORGANIGRAMA DO SIRP.....	239
APÊNDICE 7 - ORGANIGRAMA DA AMN .....	240
APÊNDICE 8 - ORGANIGRAMA DO INAC.....	241
APÊNDICE 9 - QUADRO-RESUMO MISSÕES CIVPOL.....	242
APÊNDICE 10 - QUADRO-RESUMO MISSÕES SPU/MSU .....	243
APÊNDICE 11 - MAPA DE PRESENÇA DA GNR NO MUNDO .....	244
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>246</b>
BIBLIOGRAFIA.....	246
REVISTAS E PERIÓDICOS .....	252
ENDEREÇOS DE INTERNET .....	254
LEGISLAÇÃO.....	255

## INDICE DE FIGURAS

FIGURA Nº 1 - MEMBROS DA NATO .....	67
FIGURA Nº 2 - MEMBROS DA NATO NA EUROPA .....	67
FIGURA Nº 3 - MEMBROS DA UNIÃO EUROPEIA.....	69
FIGURA Nº 4 - MEMBROS DA OSCE .....	72
FIGURA Nº 5 - MEMBROS DA ONU.....	72
FIGURA Nº 6 - ROMÉNIA.....	90
FIGURA Nº 7 - ANGOLA.....	90
FIGURA Nº 8 - TIMOR LESTE.....	91
FIGURA Nº 9 - LIBÉRIA.....	92
FIGURA Nº 10 - COSTA DO MARFIM .....	92
FIGURA Nº 11 - HAITI.....	93
FIGURA Nº 12 - MACEDÓNIA .....	93



FIGURA Nº 13 – R. D. CONGO.....	94
FIGURA Nº 14 - FAIXA DE GAZA.....	95
FIGURA Nº 15 – TERRITÓRIOS DA PALESTINA .....	95
FIGURA Nº 16 - GUINÉ-BISSAU .....	96
FIGURA Nº 17 – BÓSNIA-HERZEGOVINA.....	97
FIGURA Nº 18 – KOSOVO .....	97
FIGURA Nº 19 – GEÓRGIA .....	98

## **INDICE DE TABELAS**

TABELA 1 - HIPÓTESES OPERACIONAIS .....	172
TABELA 2 – POSTO HIERÁRQUICO .....	178
TABELA 3 - CONCELHO DE ACTIVIDADE PROFISSIONAL.....	178
TABELA 4 - CAUSAS DO SENTIMENTO DE INSEGURANÇA .....	179
TABELA 5 - TESTE MANN-WHITNEY / QUESTÃO Nº 1 .....	180
TABELA 6 - ESTATÍSTICA DESCRITIVA / QUESTÃO Nº 1 .....	180
TABELA 7 - TESTE MANN-WHITNEY / QUESTÕES Nº 2 A Nº 30.....	181
TABELA 8 – ESTATÍSTICA DESCRITIVA / GNR vs PSP.....	182
TABELA 9 – MODELO DUAL DE FORÇAS DE SEGURANÇA.....	183
TABELA 10 – TUTELA ÚNICA DAS FORÇAS DE SEGURANÇA .....	183
TABELA 11 – DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ENTRE AS FORÇAS DE SEGURANÇA .....	183
TABELA 12 – REQUISITOS PARA MELHORAR O SSI .....	184
TABELA 13 - TESTE QI-QUADRADO / QUESTÃO Nº 5.....	185
TABELA 14 - COMPARAÇÃO GNR vs PSP / QUESTÃO Nº 5 .....	185
TABELA 15- CONTRIBUTO DAS MISSÕES INTERNACIONAIS PARA A SI .....	186
TABELA 16 – EXCLUSIVIDADE DAS MISSÕES DE APOIO À PAZ TÍPICAS DE POLÍCIA.....	187
TABELA 17 – VANTAGEM DA CONDIÇÃO MILITAR EM MISSÕES INTERNACIONAIS.....	187
TABELA 18 – JUSTIFICAÇÃO PARA DUAS FORÇAS DE SEGURANÇA.....	188
TABELA 19 - UNIFICAÇÃO DAS FORÇAS DE SEGURANÇA .....	189
TABELA 20 – COMPETIÇÃO VS COOPERAÇÃO INSTITUCIONAL.....	189
TABELA 21 – PAPEL FUNDAMENTAL DAS FS DE NATUREZA MILITAR .....	190
TABELA 22 – FORÇAS ARMADAS EM MISSÕES DE POLÍCIA .....	190
TABELA 23 – PRIORIDADE DA GNR EM CONFLITOS DE BAIXA INTENSIDADE.....	191
TABELA 24 – DIFERENÇA ENTRE SEGURANÇA E DEFESA .....	191
TABELA 25 – CONTRIBUIÇÃO DAS FS PARA A PAZ MUNDIAL.....	191
TABELA 26 – FORÇAS ARMADAS NA SEGURANÇA INTERNA.....	192
TABELA 27 – FORÇAS ARMADAS E SENTIMENTO DE SEGURANÇA.....	193
TABELA 28 – FORÇAS ARMADAS E DIMINUIÇÃO DA CRIMINALIDADE.....	193



TABELA 29 – MILITARIZAÇÃO DO SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA.....	193
TABELA 30 – AUTONOMIA DA DN E DA SI .....	194
TABELA 31 – INTERVENÇÃO DA MARINHA NA SI .....	194
TABELA 32 - TESTE QI-QUADRADO / QUESTÃO Nº 22 .....	194
TABELA 33 - COMPARAÇÃO GNR vs PSP / QUESTÃO Nº 22, 1).....	195
TABELA 34 - COMPARAÇÃO GNR vs PSP / QUESTÃO Nº 22, 3).....	195
TABELA 35 – SSI E AUMENTO DA COOPERAÇÃO INTER-FORÇAS.....	196
TABELA 36 – GOVERNAMENTALIZAÇÃO DO SSI.....	196
TABELA 37 – MINISTÉRIO PÚBLICO E SG DO SSI .....	196
TABELA 38 – ACÇÕES DO SG DO SSI.....	197
TABELA 39 – EXISTÊNCIA DE CONTRATOS LOCAIS DE SEGURANÇA.....	198
TABELA 40 – CLS VS SEGURANÇA DIFERENCIADA.....	198
TABELA 41 - ÁREAS COM CLS .....	199
TABELA 42 – GNR COMO RESERVA MILITAR DO PAÍS .....	199
TABELA 43 – ALTERAÇÕES ORGÂNICAS DAS FS .....	199
TABELA 44 - COEFICIENTE CRONBACH’S ALFA.....	200

## **INDICE DE GRÁFICOS**

GRÁFICO 1- INSTITUIÇÃO.....	176
GRÁFICO 2 - QUADRO DE ORIGEM.....	177
GRÁFICO 3 - ESCALÃO ETÁRIO.....	177
GRÁFICO 4 - NÚMERO DE INSTITUIÇÕES DE POLÍCIA .....	186
GRÁFICO 5 - FORÇA DE SEGURANÇA ÚNICA .....	188



## ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS

AC	Autoridade da Concorrência
AMN	Autoridade Marítima Nacional
ANS	Autoridade Nacional de Segurança
AR	Assembleia da Republica
ASAE	Autoridade de Segurança Alimentar e Económica
CARI	Comando da Administração dos Recursos Humanos
CDF	Comando da Doutrina e Formação
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CIA	Central Intelligence Agency
CMVM	Comissão de Mercados de Valores Mobiliários
COp	Comando Operacional
CP	Código Penal
CPP	Código Processo Penal
CRP	Constituição da Republica Portuguesa
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
CSSI	Conselho Superio de Segurança Interna
DGAIEC	Direcção-geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo
DGCI	Direcção Geral das Contribuições e Impostos
EEIN	Espaço Estratégico de Interesse Nacional
EEINC	Espaço Estratégico de Interesse Nacional Conjuntural
EEINP	Espaço Estratégico de Interesse Nacional Permanente
EU	União Europeia
EUA	Estados Unidos da América
EUPOL	<i>European Police</i>
FA	Forças Armadas
FS	Forças de Segurança
GCS	Gabinete Coordenador de Segurança
GEPMJ	Gabinete de Estudos e Planeamento do Ministério da Justiça
GF	Guardas Florestais
GIPS	Grupo de Intervenção Protecção e Socorro
GNR	Guarda Nacional Republicana



GNS	Gabinete Nacional de Segurança
GPLP	Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça
IDN	Instituto de Defesa Nacional
IGAC	Inspecção-Geral das Actividades Culturais
IGAI	Inspecção-Geral da Administração Interna
IGAOT	Inspecção-geral do Ambiente e do Ordenamento
IGT	Inspecção-geral do Trabalho
INAC	Instituto Nacional de Aeronáutica Civil
INTERFET	International Force in East Timor
LDN	Lei de Defesa Nacional
LDNFA	Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas
LOBOFA	Lei orgânica de bases da organização das forças armadas
LOIC	Lei da organização da investigação criminal
LSI	Lei de Segurança Interna
MAI	Ministério da Administração Interna
MINUSTAH	United Nations Stabilization Mission in Haiti
MJ	Ministério da Justiça
MONUA	Mission Observation of United Nations in Angola
MONUC	United Nations in Democratic Republic of Congo
MP	Ministério Público
MSU	<i>Multinational Specialized Unit</i>
OAT	Órgãos da Administração Tributária
ONU	Organização das Nações Unidas
OPC	Órgão de Polícia Criminal
OSCE	Organização de Segurança e Cooperação Europeia
OSS	Órgãos da Administração da Segurança Social
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PCM	Presidência do Conselho de Ministros
PESC	Política Europeia de Segurança Comum
PESD	Política Europeia de Segurança e Defesa
PJ	Polícia Judicial
PJM	Polícia Judiciária Militar
PM	Polícia Marítima



PNB	Produto Nacional Bruto
PSP	Polícia de Segurança Pública
RASI	Relatório de Segurança Interna
RCM	Resolução do Conselho de Ministros
SAM	Sistema de Autoridade Marítima
SEF	Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SG	Secretário Geral
SIED	Serviço de Informações Estratégicas de Defesa
SIIO	Sistema Integrado de Informações e Operações
SIRP	Sistema de Informações da República Portuguesa
SIS	Serviço de Informações de Segurança
SISI	Sistema Integrado de Segurança Interna
SPU	<i>Special Police Unit</i>
SSI	Sistema de Segurança Interna
SWOT	<i>Strengths / Weaknesses / Opportunities / Threats</i>
UAF	Unidade de Acção Fiscal
UCAT	Unidade de Coordenação Anti-Terrorista
UCC	Unidade de Controlo Costeiro
UE	União Europeia
UEO	União da Europa Ocidental
UI	Unidade de Intervenção
UK	United kingdom / Reino Unido
UNAVEM III	United Nations Angola Verification Mission III
UNMIL	United Nations Mission in Liberia
UNMISSET	United Nations Mission of Support in East Timor
UNMIT	United Nations Integrated Mission in Timor-Leste
UNOCI	United Nation Operation in Cote d'Ivoire
UNOTIL	United Nation Office In East Timor
UNT	Unidade Nacional de Trânsito
UNTAET	United Nations Transitional Administration in East Timor
USHE	Unidade de Segurança e Honras de Estado





## RESUMO

A globalização, o fim da guerra fria e os acontecimentos do 11 de Setembro de 2001 mudaram o espectro internacional e as relações de poder. Ganharam força os conceitos de segurança humana, colectiva e cooperativa e aumentaram as intervenções de apoio à paz, onde a GNR assume papel de relevo. Os conceitos dicotómicos de segurança e defesa aproximam-se e surgem sectores que reclamam a intervenção das forças armadas na segurança interna. O sistema dual de forças de segurança, contestado por alguns, é a coluna do sistema. A lei de segurança interna, apesar das disfunções identificadas, parece adequada ao novo quadro de ameaças e risco. O mundo tornou-se perigoso, incerto, mutável, inconstante e imprevisível.

Estabelecemos como objectivos caracterizar o momento de transformação na segurança interna, a aproximação à defesa, os agentes de segurança e defesa, em particular a GNR, analisando o contexto nacional, internacional e transnacional e os actuais conceitos estratégicos de segurança interna e de defesa nacional.

Foi utilizado o método hipotético dedutivo, sustentado na revisão bibliográfica e no recurso à aplicação de questionário por inquérito.

A dissertação está organizada em duas partes e nove capítulos: I - Contextualização, II - A importância da segurança, III- Convergência na defesa e segurança, IV- Portugal e as missões internacionais, V - O contributo da GNR para a paz mundial, VI - O actual sistema de segurança interna, VII - As forças armadas na segurança interna, VIII - Plano de investigação, IX - Apresentação e discussão dos resultados.

O mundo mudou, com novos riscos e ameaças sem fronteira. A natureza militar da GNR é uma mais-valia no cumprimento de missões de segurança e defesa, quer internas, quer na projecção de segurança no mundo. Existem demasiadas entidades policiais em Portugal e a LSI apresenta vícios jurídicos e operacionais.

Os conceitos de segurança e defesa aproximaram-se mas não justificam a intervenção das forças armadas na segurança interna em missões de polícia, nem a alteração da CRP. A coordenação e a cooperação, a partilha de informações e a interoperabilidade dos sistemas e equipamentos são a chave para garantir a segurança e defesa nacionais, contribuindo para a paz global no mundo.

**PALAVRAS-CHAVE:** Segurança / Defesa / GNR / Forças Armadas



## ABSTRACT

Globalization, the end of the Cold War and the events of September 11, 2001 changed the international spectrum and power relations. Gained strength, the concepts of human, collective and cooperative security and increased assistance for peace, where the GNR plays a major role. Dichotomous concepts of defense and security go together and come up sectors which demand the intervention of the military forces in internal security. The dual system of security forces, contrasting by some, is the pillar of the system. The Internal Security Law, despite the anomalies identified, it seems appropriate to the new context of threats and risk. The world has become dangerous, uncertain, changeable, fickle and unpredictable.

The main goal is to characterize the moment of transformation in internal security, the approach to defense, security and defense forces, in particular GNR, analyzing the national, international and transnational strategic concepts and current internal security and national defense.

We used the hypothetical deductive method, supported by review and appeal the application of questionnaires.

The thesis is organized into two parts and nine chapters: I - Background, II-The importance of security, III-Convergence in defense and security, IV-Portugal international missions, V - The contribution of the GNR to world peace, VI - The current system of internal security, VII - The military in internal security, VIII - Plan of investigation, IX - Presentation and discussion of results.

The world has changed, with new risks and threats without borders. The military nature of the GNR is an asset in performing tasks of security and defense, whether internal or the deployment of security in the world. There are too many police authorities in Portugal and LSI provides legal and operational flaws.

The concepts of security and defense have been approached but did not justify the intervention of the military in internal security in police missions, neither modification of CRP. Coordination and cooperation, the sharing of data and interoperability of systems and devices is the key to ensuring national security and defense, contributing to global peace in the world.

**KEYWORDS:** Security / Defense / GNR / Armed Forces

## ***Introdução***





## INTRODUÇÃO

No início de uma investigação ou de um trabalho, o cenário é quase sempre idêntico. *“Sabemos vagamente que queremos estudar tal ou tal problema (...) mas que não sabemos muito bem como abordar a questão”* (QUIVY, 1992:18)

Apesar de partirmos para a investigação cientes das dificuldades, da grandeza, vastidão e complexidade do tema, também sabíamos da sua actualidade e do debate académico, legal e político que vem sendo estabelecido nos últimos anos, em que todas as teses se esforçam por apresentar os melhores argumentos. Têm sido recorrentes questões relacionadas com a diversidade de organismos com competência policial e com tutelas diferenciadas. Questiona-se o grau de cooperação e colaboração inter-organismos. Tem sido questionada a existência de duas forças de segurança nacionais, uma militar e uma civil. A condição, hierarquia e formação militar dos quadros da Guarda Nacional Republicana é outra das questões em permanente debate.

As alterações no quadro das ameaças e riscos impostas, essencialmente, no pós 11 de Setembro de 2001, fizeram crescer a discussão em torno dos conceitos de segurança e defesa e da necessidade ou dispensa da intervenção das forças armadas na segurança interna. Por outro lado a intervenção da Guarda Nacional Republicana no Iraque em 2003 levantou novas questões, neste caso sobre a legitimidade da sua intervenção em concreto no âmbito da operação multinacional, cujo contingente português integrou uma brigada italiana por um lado, e oficiais de estado-maior ao nível da divisão liderada pelos britânicos, por outro.

Reservamos apenas o campo da investigação académica, com objectivo modesto de contribuir para a criação de novo conhecimento no âmbito da segurança e defesa, identificando e discutindo paradigmas, intervenientes, vantagens, fraquezas, oportunidades e dificuldades no panorama nacional, europeu e mundial.

Este trabalho permitiu-nos estabelecer relações conceptuais, aproximações e divergências, caracterizando as forças, as suas missões, tarefas e dependências, bem como a forma de se inter-relacionarem, na actual ordem mundial incerta, mutável, inconstante e imprevisível.



Esta realidade permite-nos caracterizar o actual sistema de segurança e defesa nacional, europeu e mundial olhando para o futuro, estabelecer comparações e antecipar cenários ou falhas.

A Dissertação de Mestrado em Direito e Segurança *“Segurança e Defesa Nacionais no Mundo Global, a missão da Guarda Nacional Republicana, que intercessões e inferências?”* encerra tamanha empresa que importa, desde início, fazer uma delimitação do tema no sentido de operacionalizar a investigação de forma objectiva.

Ao longo da investigação vamos apresentar diversos conceitos de segurança e defesa, integrá-los na realidade nacional, da qual não é hoje possível dissociar a realidade europeia e mundial. Vamos analisar as convergências e divergências destes conceitos, integrando-os na actual ordem internacional global e sem fronteiras.

A centralidade da missão da Guarda Nacional Republicana ao longo da investigação arrola para o estudo todas as forças e serviços de segurança nacionais, no espectro da actividade da segurança interna e do combate à criminalidade, bem como as forças armadas.

A última legislatura foi fértil em produção de diplomas que interferiram directamente com arquétipo da segurança interna. Desde logo foi publicada a Lei de Segurança Interna<sup>2</sup>, revisto o sistema de segurança interna, com a consequente renovação de conceitos e com a criação de novas figuras.

Foram alteradas as leis orgânicas das forças de segurança - GNR<sup>3</sup>e PSP<sup>4</sup> - e do serviço de segurança Polícia Judiciária<sup>5</sup>, do Instituto Nacional de Aviação Civil, I.P.<sup>6</sup>, a lei da organização da investigação criminal<sup>7</sup>, a lei da imigração<sup>8</sup> e os códigos processo penal<sup>9</sup> e penal<sup>10</sup>. Foi publicada a lei das armas<sup>11</sup>, com duas alterações durante a legislatura de maioria absoluta. Estas alterações sofreram críticas de diversos sectores da sociedade, nomeadamente por poderem estar a colmatar algumas insuficiências que os diplomas penais não precaveram. Da parte do governo estas

<sup>2</sup> Lei n.º 53/2008, de 4 de Setembro;

<sup>3</sup> Lei n.º 63/2007 de 6 de Novembro;

<sup>4</sup> Lei n.º 53/2007 de 31 de Agosto;

<sup>5</sup> Lei n.º 37/2008, de 6 de Agosto;

<sup>6</sup> Decreto-Lei n.º 145/2007, de 27 de Abril;

<sup>7</sup> Lei n.º 49/2008 de 27 de Agosto;

<sup>8</sup> Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho;

<sup>9</sup> Lei n.º 48/2007, de 29 de Agosto;

<sup>10</sup> Lei n.º 59/2007 de 4 de Setembro, vigésima terceira alteração;

<sup>11</sup> Lei n.º 5/2006 de 23 de Fevereiro;



alterações visaram responder ao aumento da criminalidade grave, nomeadamente através da previsão de prisão preventiva para os crimes praticados com arma. *“A principal mudança na lei consiste na previsão de que todas as pessoas que pratiquem crimes com posse e recurso a armas possam ser detidas e que lhes seja aplicada a prisão preventiva como medida de coacção.”*<sup>12</sup>

Foi publicada a lei-quadro da política criminal<sup>13</sup> e a primeira lei de política criminal<sup>14</sup>, que assumiu como objectivos político-criminais para o biénio 2007-2009 a prevenção, repressão e redução da criminalidade violenta, grave e organizada, a protecção de vítimas especialmente indefesas como crianças ou idosos e o acompanhamento dos infractores, com vista a prevenir a prática de futuros crimes.

Na parte específica da intervenção policial estabelece que as polícias devem desenvolver, para os crimes denominados como de prevenção prioritária, programas de prevenção que se podem concretizar em medidas de policiamento de grandes espectáculos, no esclarecimento da população e na fiscalização rodoviária. Devem ainda desenvolver programas de protecção de vítimas especialmente indefesas, programas de segurança comunitária e de policiamento de proximidade e ainda controlar as mais graves fontes de perigo para a colectividade.

Em Julho de 2009 foi aprovada a lei de política criminal para o biénio 2009-11<sup>15</sup>, que define os objectivos, prioridades e orientações de política criminal para este período. Esta lei vem aumentar a lista de crimes de investigação prioritária.

No âmbito do Sistema de Informações da República Portuguesa foi regulamentada a Orgânica do Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa<sup>16</sup>. Foi ainda publicado o diploma orgânico do Gabinete Nacional de Segurança<sup>17</sup>, com objectivo de sistematizar, em matéria de áreas de intervenção, as atribuições e competências que se encontravam dispersas por legislação diversa.

<sup>12</sup> Pereira, Rui, Ministro da Administração Interna, justificação das alterações à lei das armas em conferência de imprensa no final da reunião do conselho de ministros;

<sup>13</sup> Lei nº 17/2006, de 23 de Maio;

<sup>14</sup> Lei nº 51/2007, de 31 de Agosto;

<sup>15</sup> Lei nº 38/2009, de 20 de Julho;

<sup>16</sup> Lei nº 9/2007, de 19 de Fevereiro;

<sup>17</sup> Decreto-Lei nº 170/2007, de 3 de Maio;



No âmbito da segurança portuária foi aprovado o diploma<sup>18</sup>, que visa definir a estrutura básica de organização interna<sup>19</sup>, estabelecendo a forma como, ao nível interno, as entidades e organismos se devem articular e a sua responsabilidade de actuação. Foram consagrados os diversos planos de protecção, relativos ao estabelecimento de medidas comunitárias destinadas a reforçar a protecção nos portos face às ameaças de incidentes e a assegurar uma maior eficácia das medidas de protecção instituídas no citado regulamento, reforçando a protecção nos portos.

Ao nível dos serviços prisionais foram também produzidas algumas alterações, desde logo a introdução do Director-geral dos serviços prisionais na Lei de Segurança Interna, integrando o Conselho Superior de Segurança Interna.<sup>20</sup> Na sequência da aprovação da orgânica do Ministério da Justiça<sup>21</sup>, foi aprovada a estrutura orgânica da Direcção Geral dos Serviços Prisionais (DGSP)<sup>22</sup>, com a consagração do Corpo de Guardas Prisionais como força de segurança.

Conhecidas que são as diversas forças, serviços e entidades com competências no espaço marítimo, nem sempre foi clara a sua coordenação, complementaridade e emprego operacional, foi publicado um regulamento legal<sup>23</sup>, cujo objectivo “*visa regular, de forma integrada, a articulação, nos espaços marítimos sob soberania e jurisdição nacional, entre autoridades de polícia, no exercício dessa autoridade, e demais entidades competentes, designadamente órgãos e serviços da Marinha/Autoridade Marítima Nacional (AMN), Força Aérea Portuguesa (FAP), Guarda Nacional Republicana (GNR), Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), Polícia Judiciária (PJ), Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (DGAIEC), Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), Autoridade de Saúde Nacional (ASN), Instituto da Água (INAG) e Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (IPTM).*”<sup>24</sup>

No sector estatutário das forças de segurança foram propostos pelo anterior governo, sendo aprovados já no decurso da XVIII legislatura o estatuto dos militares

<sup>18</sup> Decreto-lei nº 226/2006, de 15 de Novembro;

<sup>19</sup> Prevista no Regulamento n.º 725/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março;

<sup>20</sup> Alínea m) do nº 2 do artigo 12º da Lei nº 53/2008, de 29 de Agosto;

<sup>21</sup> Decreto-Lei 206/2006, de 27 de Outubro;

<sup>22</sup> Decreto-Lei 125/2007, de 27 de Abril;

<sup>23</sup> Decreto Regulamentar nº 86/2007, de 12 de Dezembro;

<sup>24</sup> Artigo 1º do Decreto Regulamentar nº 86/2007, de 12 de Dezembro;



da Guarda Nacional Republicana<sup>25</sup> e o estatuto do pessoal da Polícia de Segurança Pública<sup>26</sup>.

No âmbito do apoio internacional foi aprovada a estratégia nacional de segurança e desenvolvimento<sup>27</sup> que visa sistematizar e integrar a participação portuguesa em operações de paz em apoio a estados fragilizados, através da integração de missões da Organização das Nações Unidas (ONU), União Europeia (EU), Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e/ou Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Uma das ameaças contemporâneas advém da criminalidade informática, da utilização das redes de suporte digital para a irradiação do *cibercrime*. Também nesta matéria foram dados passos no sentido de prevenir, investigar e reprimir este tipo de criminalidade, sendo aprovada em Setembro de 2009 a lei do *cibercrime*.<sup>28</sup> Este diploma procede à revogação da Lei da Criminalidade Informática, substituindo-a por um conjunto de regras substantivas e adjectivas que conduzem à actualização do quadro normativo nacional em matéria de combate a este tipo de criminalidade, adaptando-o às novas realidades tecnológicas e aos novos fenómenos criminais no ciberespaço, dotando as autoridades nacionais de ferramentas para o combate a esta forma de criminalidade e potenciando uma cooperação internacional reforçada neste domínio.

No campo da defesa também foram várias as alterações preparadas pelo governo de maioria absoluta. Em 7 de Fevereiro de 2008, através de Resolução do Conselho de Ministros são aprovadas as orientações para a execução da reorganização da estrutura superior da Defesa Nacional e das Forças Armadas.<sup>29</sup>

<sup>25</sup> DL 298/2009 de 14 de Outubro 2009;

<sup>26</sup> Decreto-Lei n.º 299/2009 de 14 de Outubro;

<sup>27</sup> RCM 73/2009, de 16 de Julho;

<sup>28</sup> Lei nº 109/2009, de 15 de Setembro, transporta para a ordem jurídica interna a Decisão Qº 2005/222/JAI, do Conselho, de 24 de Fevereiro, relativa a ataques contra sistemas de informação e adapta o direito interno à Convenção sobre Cibercrime, do Conselho da Europa;

<sup>29</sup> Esta resolução vem aprovar as orientações para a reorganização da estrutura superior da Defesa Nacional e das Forças Armadas, visando três objectivos essenciais: (i) reforçar a direcção político-estratégica do Ministério da Defesa Nacional; (ii) reforçar a capacidade de resposta das Forças Armadas às exigências e desafios actuais; é (iii) obter ganhos de eficiência e eficácia, assegurar a racionalização das estruturas – no Ministério da Defesa Nacional, no Estado-Maior-General das Forças Armadas e nos três Ramos das Forças Armadas – e agilizar os processos de decisão. Esta reestruturação do universo da Defesa Nacional e das Forças Armadas passará, entre outras medidas,





Neste pacote legislativo são aprovados, a lei de Defesa Nacional (LDN)<sup>30</sup> e a lei orgânica de bases da organização das forças armadas (LOBOFA)<sup>31</sup>, as Leis Orgânicas do Estado-Maior General das Forças Armadas<sup>32</sup>, da Marinha<sup>33</sup>, do Exército<sup>34</sup> e da Força Aérea<sup>35</sup>.

À escolha do tema para investigação presidiram factores de vária ordem, por um lado o interesse pessoal e profissional no acompanhamento das transformações nacionais, europeias e mundiais na segurança e defesa, concretamente no âmbito do Conceito Estratégico de Segurança Interna.

Por outro lado, presidiu à escolha do tema a actividade profissional desenvolvida pelo autor, enquanto agente de defesa e segurança interna, ao nível dos quadros militares da GNR, instituição central e charneira nos campos em análise, o que empresta particular atenção ao tema, que pretende manter actual no seio da Instituição a que se orgulha de pertencer, sem descurar em tempo algum a isenção, o rigor e a imparcialidade.

*"Neste dia que a Guarda Nacional Republicana comemora o seu 97º aniversário, inaugurando muito a propósito o Monumento ao Esforço do Militar da Guarda, é com muita honra que o Presidente da República se associa a esta efeméride, pretendendo assim sublinhar, em seu nome e no de todos os portugueses, o reconhecimento e o respeito do País pela acção abnegada e muito meritória dos que serviram e servem na Guarda, fazendo desta, ao longo de quase um século de existência, uma Força de Segurança que os cidadãos precisam e de que não abdicam."*

Presidente da República, Professor Aníbal Cavaco Silva, mensagem alusiva ao Dia da Guarda e à Cerimónia de Inauguração do Monumento ao Esforço do Militar da Guarda, 3 de Maio de 2008

pela reforma do Ensino Superior Público Militar; pela reforma da Saúde Militar; e pela transformação do Estado-Maior-General das Forças Armadas, dotando-o de um Comando Operacional Conjunto.

<sup>30</sup> Lei n.º 31-A/2009 de 7 de Julho revoga a Lei n.º 29/82 e as suas alterações de 1983, 1991, 1995, 1999, 2001 e 2007;

<sup>31</sup> Lei Orgânica n.º 1-A/2009 revoga a Lei n.º 111/91 e as suas alterações de 1995;

<sup>32</sup> Decreto-Lei n.º 234/2009 de 15 de Setembro;

<sup>33</sup> Decreto-Lei n.º 233/2009 de 15 de Setembro;

<sup>34</sup> Decreto-Lei n.º 231/2009 de 15 de Setembro;

<sup>35</sup> Decreto-Lei n.º 232/2009 de 15 de Setembro;



## **Objectivos e Pergunta de Partida**

Os objectivos da investigação centram-se na caracterização do actual momento de transformação na segurança interna, a sua aproximação à defesa, os agentes de segurança e a sua contribuição para a segurança, analisando o contexto nacional, internacional e transnacional e os actuais conceitos estratégicos de segurança interna e de defesa nacional. Passam também pela caracterização e evolução da ordem internacional, dos seus actores e relacionamentos, pela clarificação dos referidos conceitos de segurança e defesa no espectro mundial, tipificando o paradigma dos conflitos, das organizações internacionais de segurança e defesa e da intervenção internacional nas operações de apoio á paz, com reflexos na projecção de segurança e paz no mundo. Neste contexto pretendemos também caracterizar a forma como a Guarda Nacional Republicana vem contribuindo para a projecção de segurança no mundo, enquanto força de segurança de natureza militar.

Outro dos objectivos importantes neste trabalho é caracterizar o enquadramento da GNR no espectro de forças militares e policiais nacionais e a legalidade e legitimidade da sua intervenção na segurança interna e na defesa nacional, com particularidade das intervenções além fronteiras.

O debate sobre a possibilidade das forças armadas poderem intervir a nível interno, fora das situações previstas no âmbito dos estados de excepção – estado de emergência e estado de sítio – tem surgido sistematicamente na agenda política, académica e militar. A esta situação não é alheio o mandato do actual governo para rever a Constituição da República, condição imperativa para permitir essa intervenção. É também nosso objectivo aferir da localização das FA perante o SSI.

É neste quadro de mudança que temos como objectivo, ambicioso, humilde mas possível, deixar a caracterização actual do sistema de segurança interna e defesa, analisando o quadro legislativo e operacional, com virtudes e possíveis falhas e/ou lacunas.

Apesar da limitação que o tempo nos impõe, não deixámos de elencar o valioso conhecimento e experiências dos principais responsáveis da GNR e da PSP, no questionário por inquérito que aplicamos no âmbito do trabalho de campo.



A pergunta de partida ou *“questão basilar, como fio condutor da investigação, consiste na tentativa de exprimir o mais exactamente possível aquilo que o investigador procura saber.”*<sup>36</sup> A formulação da pergunta de partida obriga o investigador a uma clarificação, frequentemente muito útil, das suas intenções e perspectivas espontâneas.

A definição do problema é a mola propulsora de todo o trabalho de investigação. Depois de definido o tema, levanta-se a pergunta de partida, para ser respondida através de uma ou várias hipóteses, que serão confirmadas ou negadas ao longo da investigação. De acordo com as limitações existentes, nomeadamente de tempo, tentamos de forma realista estabelecer a pergunta de partida da investigação.

### **Quais os contributos da Guarda Nacional Republicana para a Segurança e Defesa Nacionais, no mundo global?**

Para responder à pergunta de partida é importante abordar outras questões, que podem ser consideradas perguntas intermédias, e que nos permitem construir um caminho mais claro, rumo a possíveis conclusões sobre o problema central deste trabalho, tais como:

- ✓ Como se caracteriza a ordem mundial actualmente?
- ✓ Que evoluções tem ocorrido na Segurança e Defesa?
- ✓ De que forma se processa a manutenção da paz mundial?
- ✓ De que forma a GNR contribui para a projecção de segurança e paz no mundo?
- ✓ Como se caracteriza o Sistema de Segurança Interna?
- ✓ Que transformações introduz o Conceito Estratégico de Segurança Interna no paradigma da Segurança Interna e da Defesa Nacional?
- ✓ Que posicionamento ocupa a GNR no sistema nacional de forças de segurança e defesa?
- ✓ Qual a missão das Forças Armadas na segurança interna?
- ✓ Os conceitos Estratégicos de Defesa Nacional e de Segurança Interna devem manter-se autónomos ou convergirem?
- ✓ Quais os fenómenos indutores de insegurança na população?
- ✓ Que actores ou sistemas contribuem para a segurança interna?

<sup>36</sup> QUIVY, Raymond e CAMPENHOUDT, Luc Van, *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, 2ª Ed., Gradiva, Lisboa, 1998, p. 44;



## Metodologia adoptada

O método utilizado no presente trabalho insere-se, do ponto de vista científico, no domínio do direito, segurança e defesa, e assenta numa abordagem multidisciplinar, com recurso a metodologias próprias das ciências sociais e humanas, nomeadamente a utilização de metodologia qualitativa.

A metodologia adoptada na realização do trabalho assentou na pesquisa bibliográfica, na consequente revisão de temas e conceitos e na recolha de informação com base em entrevistas não formais, abertas e casuísticas.

Na vertente teórica baseamo-nos sobretudo na análise documental da criteriosa bibliografia recolhida, na interpretação de legislação e em conversas informais com diversas personalidades com provado conhecimento na temática em análise. Para consolidação da informação compilada e face à actualidade e complexidade do problema, realizámos um inquérito por questionário a uma amostra seleccionada em função do profundo conhecimento sobre o tema.

O modelo de análise utilizado foi o método hipotético-dedutivo, segundo o qual, a partir da formulação de hipóteses<sup>37</sup>, se operacionalizam os conceitos, que se pretendem fundamentar, validando ou refutando as mesmas.

A organização de uma investigação em torno de hipóteses constitui a melhor forma de a conduzir com ordem e rigor. *“As hipóteses apontam o caminho da procura, fornecendo um fio condutor à investigação e fornecendo o critério para a recolha de dados que confrontará as hipóteses com a realidade.”* (Quivy, 1998).

## Estrutura do trabalho

O presente trabalho é constituído por três partes essenciais, a parte pré-textual, a parte textual e a parte pós-textual, organizadas em nove capítulos, subdivididos em secções e subsecções.

Na parte pré-textual inserimos a dedicatória, agradecimentos, resumo/*abstract* e ainda os diversos índices (geral, apêndices, figuras, tabelas, gráficos, abreviaturas e acrónimos).

---

<sup>37</sup> Hipótese – Afirmção que relaciona dois ou mais factos, pode ser verdadeira ou falsa;



O tomo textual é dividido em duas partes principais, a primeira parte integra o acervo resultante da análise bibliográfica, a segunda parte inclui o trabalho de campo, análise e resultado dos mesmos.

A primeira parte inicia-se com a introdução, onde são descritos os objectivos da investigação, a metodologia utilizada no decurso do trabalho e a identificação da pergunta de partida e das perguntas derivadas, seguindo-se a organização dos nove capítulos.

O Capítulo I é dedicado ao enquadramento teórico do tema, caracterização da ordem mundial e do sistema político actual, a sua evolução e tendências. Identificamos e caracterizamos as novas ameaças e riscos para a sociedade, o paradigma da paz mundial e as formas de ingerências na soberania dos estados.

No Capítulo II tentamos aclarar os conceitos de segurança e defesa, com caracterização da segurança humana. Debatemos ainda a problemática da insegurança objectiva e do sentimento de insegurança.

O capítulo III é dedicado à convergência entre a defesa e a segurança, com a identificação dos conceitos de segurança nacional, defesa nacional, segurança interna e segurança colectiva. É neste capítulo que caracterizamos as organizações internacionais de segurança e defesa.

No Capítulo IV caracterizamos o papel de Portugal nas operações internacionais de apoio à paz. É feito o enquadramento legal nacional e internacional que legitima a intervenção além fronteira, bem como a tipologia das operações de paz.

O Capítulo V é dedicado à participação da GNR em teatros internacionais. É neste capítulo que é feito o enquadramento legal da participação da Guarda em operações de apoio à paz, bem como a sua validade operacional. Pretendemos ainda caracterizar todas as acções internacionais da GNR, quer com força constituídas, quer com elementos individualizados ou observadores.

No Capítulo VI caracterizamos o sistema de segurança interna, os seus domínios e intervenientes. Identificamos e caracterizamos os órgãos do sistema e as forças e serviços de segurança que o compõem. Ainda neste capítulo caracterizamos outras instituições fora do sistema, como sejam as polícias municipais, a segurança privada, os guardas-nocturnos e a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica.



O Capítulo VII encerra a questão da participação das forças armadas na segurança interna. É neste capítulo que é apresentada a evolução constitucional das forças armadas em termos de intervenção em segurança interna, a análise da legislação enquadrante das actividades e missões das forças armadas, como seja a Lei da Defesa Nacional, a Lei Orgânica e de Bases da Organização das Forças Armadas e o conceito estratégico de defesa nacional. Fazemos uma descrição de casos de estudo sobre a intervenção das forças armadas na segurança interna, nomeadamente nos EUA e UK.

O Capítulo VIII caracteriza o plano de investigação, nomeadamente a definição de hipóteses operacionais, métodos e técnicas de pesquisa e definição da amostra.

No Capítulo IX são apresentados e discutidos os resultados da investigação realizada, com base na análise estatísticas dos dados recolhidos.

Por fim são expressas as conclusões, revisitando e relacionando os conceitos teóricos com os resultados do trabalho de campo.

Na parte pós-textual inserimos os apêndices, os anexos e as referências bibliográficas.

***CAPÍTULO I***  
***Contextualização***





## PARTE I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO/REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

### CAPÍTULO I - CONTEXTUALIZAÇÃO

#### 1.1 - O SISTEMA INTERNACIONAL ACTUAL

*“Da nova ordem Mundial apenas se pode dizer que acabou a antiga”.*

Adriano Moreira

##### 1.1.1 - Do século XX aos nossos dias

No início dos anos 60 foi lançada pela primeira vez o conceito de Aldeia Global<sup>38</sup>, relacionado com o conceito de globalização,<sup>39</sup> que corresponde a uma nova visão do mundo, possível através do desenvolvimento das modernas tecnologias de informação e de comunicação e pela facilidade e rapidez dos meios de transporte.

A globalização generalizou-se muito para além da mundialização económica, eliminando fronteiras, aproximando os povos, as ameaças e os riscos.

*“A crise económica e financeira, antecipada por todos os reflexos nos EUA do ambiente estratégico-operacional gerado por eles próprios, veio (e está) a confirmar a tendência para o aumento do poder das potências emergentes e reemergentes, e transformou-se num acelerador das mudanças em curso.”<sup>40</sup>*

Na perspectiva do General Loureiro dos Santos, *“encontramo-nos numa situação de percepção generalizada de insegurança de forma difusa e sem localização determinada com o necessário rigor, associando elementos tradicionais em conexão com as ameaças dirigidas às colectividades, com elementos de novo tipo, relacionados com os perigos que afectam as pessoas individualmente consideradas, mas que o actual*

<sup>38</sup> Herbert Marshall McLuhan, professor na Escola de Comunicações da Universidade de Toronto;

<sup>39</sup> O termo Globalização é normalmente utilizado para designar a dinâmica da mundialização económica, a qual envolve o acentuado reforço da integração entre as economias de cada país, o aumento dos fluxos de investimento directo estrangeiro, os movimentos de desmoralização empresarial e os movimentos internacionais de capital. A globalização envolve, desta forma, a crescente mobilidade à escala mundial de bens e serviços, de tecnologias, de capitais, das próprias actividades produtivas e ainda a mobilidade do trabalho. Representa por isso o fim dos “Estados-nação” e o surgimento da “economia-mundo” dominada pelas empresas multinacionais, alterando profundamente o exercício do poder económico;

<sup>40</sup> SANTOS, Loureiro dos, As Guerras que já ai estão e as que nos esperam se os políticos não mudarem, Publicações Europa América, Lisboa, Dezembro de 2009, pp 14;





*ambiente estratégico faz repercutir na integridade dos próprios Estados onde se verificam.*<sup>41</sup>

As relações de força entre os diversos actores internacionais alteraram-se, com oscilações de poder imprevisíveis, o estado nem sempre é o mais forte e muitas vezes o mais fraco potencia o seu poder na capacidade de multiplicação de efeitos, atingindo fatalmente os centros estratégicos mundiais. No fim do século XX assistimos a mudanças económicas, sociais e políticas de grande amplitude.

A Europa, os Estados Unidos, a Rússia, a China e as economias em vias de desenvolvimento procuraram adaptar-se ao novo quadro geoestratégico, contribuindo para a redefinição da agenda internacional que deixou de ser ditada pelos problemas económicos e de segurança para se focar em questões novas: o desenvolvimento e a luta contra a pobreza; os conflitos regionais; a SIDA<sup>42</sup> e as doenças infecciosas e as Pandemias<sup>43</sup>, sendo as ameaças mais recentes provocadas pela estirpe (H5N1), Gripe das Aves<sup>44</sup> e estirpe (H1N1), Gripe suína<sup>45</sup> as drogas e o

<sup>41</sup> Cf. TAVARES, Luís Valadares, MATEUS, Abel, CABRAL, Francisco Sarsfield, (Coord), (2003). *Reformar Portugal – 17 estratégias de mudança*. Lisboa: Oficina do Livro, pp. 270-271;

<sup>42</sup> Segundo o relatório UNAIDS, das Nações Unidas, “desde el inicio de la epidemia, casi 60 millones de personas se han infectado con el VIH y 25 millones de personas han fallecido por causas relacionadas con el VIH. En 2008 había alrededor de 33,4 millones [31,1 millones–35,8 millones] de personas que vivían con el VIH, y se produjeron unos 2,7 millones [2,4 millones–3,0 millones] de nuevas infecciones y 2 millones [1,7 millones–2,4 millones] de defunciones relacionadas con el VIH. En 2008, aproximadamente 430 000 [240 000–610 000] niños nacieron con el VIH, con lo que se elevó a 2,1 millones [1,2 millones–2,9 millones] el número total de niños menores de 15 años que viven con el VIH. Los jóvenes representaron alrededor del 40% de todas las nuevas infecciones por el VIH en adultos (mayores de 15 años) a nivel mundial. África subsahariana es la región más afectada y alberga al 67% de todas las personas que viven con el VIH del mundo y el 91% de todas las nuevas infecciones entre niños. En África subsahariana, la epidemia ha dejado huérfanos a más de 14 millones de niños.

<sup>43</sup> Nos últimos 100 anos, a humanidade enfrentou quatro pandemias, as três mais recentes centradas na Ásia. **Gripe espanhola - 1918 (H1N1)** - Em 1918, durante a I Guerra Mundial, a gripe espanhola matou perto de 40 milhões de pessoas, segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS). Além da Europa, a gripe espanhola atingiu regiões tão longínquas como o Alasca, a Austrália, a China, a África do Sul ou o Norte da Noruega. **Gripe asiática - 1957-1958 (H2N2)** - Com origem no Sudeste da China, a "gripe asiática", de 1957-1958, provocou cerca de um milhão de mortos. Segundo a OMS, perto de metade da população foi afectada. **Gripe de Hong Kong - 1968-1969 (H3N2)** - Transmitida por aves, esta gripe matou cerca de um milhão de pessoas em todo o mundo. Nas duas primeiras semanas, foram reportados meio milhão de casos em Hong Kong. - **SARS - 2003** - A Síndrome Respiratória Aguda Severa (SARS) foi detectada na Ásia em 2003. Foram registados cerca de 8.000 casos e 800 mortos.

<sup>44</sup> H5N1 é um subtipo do vírus *influenza* das aves, sendo por esta razão também denominado por "gripe aviária";

<sup>45</sup> A **pandemia de gripe de 2009**, inicialmente designada como **gripe suína** e em Abril de 2009 como **gripe A**, é um surto global de uma variante de gripe suína cujos primeiros casos ocorreram no México em meados do mês de Março de 2009, veio a espalhar-se pelo mundo, tendo começado pela América do Norte, atingindo pouco tempo depois a Europa e a Oceânia. O vírus foi identificado com uma nova estirpe do já conhecido Influenza A subtipo H1N1, o mesmo vírus responsável pelo maior número de



combate ao tráfico de estupefacientes; o ambiente e as alterações climáticas, que constituem um dos maiores desafios com que a humanidade terá de se defrontar nos próximos anos. Os aumentos da temperatura, a fusão dos glaciares, a multiplicação de episódios de seca e de inundações, são outros sinais de que o processo está em curso.

Referindo-se à invasão do Iraque pelos EUA em 2003, refere o General Loureiro dos Santos que *“No princípio de 2008, já é possível vermos que a guerra não terá um fim clássico, com vitória e derrota claras. Tudo indica que, à situação de equilíbrio pré-existente à invasão, sucederá outra situação de novo equilíbrio, com diferente relação de forças e muitas probabilidades de ser menos favorável aos EUA do que o existente na data do começo da guerra.”*<sup>46</sup>

A ordem internacional e o espectro do actual Sistema Político Internacional estão de facto alterados, o sistema unipolar sem contestação, apesar de subsistir, já não se configura com a *“pureza com que era percebida antes desta guerra. Os EUA mantêm a iniciativa das decisões estratégicas com impacte global, marcando a agenda internacional.”*<sup>47</sup>

*“A violência global é assimétrica e permanente, não tem uma origem clara e pode surgir em qualquer lugar. Para muitos, trata-se de uma situação típica do mundo tendencialmente unipolar do ponto de vista do esforço militar.”* (Garcia, 2002).

Alguns autores definem a ordem internacional como um *“conjunto de exigências impostas pelos vencedores aos vencidos, traduzidas em regras que, uns e outros deverão observar”*<sup>48</sup>, ou como um *“padrão de comportamentos de relação inter-grupal, passível de verificação regular ou sistemática, enquadrado por um conjunto de normas e regras integradoras, tácita ou expressamente assumidas como referência moduladora do relacionamento, ao qual conferem durabilidade e coerência”*<sup>49</sup>.

---

casos de gripe entre humanos, o que tornou possível também a designação **nova gripe A**, em oposição à gripe A comum;

<sup>46</sup> SANTOS, José Loureiro dos, *Ameaça Global - o Império em Cheque*, Publicações Europa-America, Mem Martins, 2008, p 8;

<sup>47</sup> *Ibidem*;

<sup>48</sup> PEREIRA, Paula e MENEZES, Luísa, *“Enquadramento Internacional”*, In, NOGUEIRA, José, M. Freire (Coord.), *Pensar a Segurança e a Defesa*, Edições Cosmos/IDN, Lisboa, 2005, p. 93;

<sup>49</sup> *Ibidem*;



Numa outra tentativa de caracterizar ordem internacional, o General Loureiro dos Santos destaca que *“se fosse solicitado a caracterizar a actual situação internacional numa frase, diria que ela é Volátil, Incerta e Perigosa”*.<sup>50</sup>

*“No final da última década do século passado, verificou-se uma alteração profunda no equilíbrio internacional simbolizada pela queda do muro de Berlim e pelo desmembramento da União das Republicas Socialistas Soviéticas (URSS), acontecimentos que determinaram o fim da guerra fria. Os Estados Unidos da América (EUA) assumiram-se como a única grande potência reguladora das relações internacionais, dando-se assim o aparecimento de uma Nova Ordem Mundial, ou pelo menos, a queda da anterior ordem que regia as relações internacionais.”*<sup>51</sup>

Desde a queda do muro de Berlim que temos assistido a uma tentativa de esbater a centralidade do estado e o modelo de soberania criado em 1648 em Vestefália. Apesar das várias tentativas e da alteração radical do mundo e das relações de poder e influência, o modelo de Vestefália ainda não foi substituído. Embora com algumas adaptações o estado continua a ser o principal actor do sistema político internacional e sujeito de direito internacional.

Após este momento simbólico, passados vinte anos, vivemos nos anos noventa o período em que os estados unidos se tornaram na mais sofisticada máquina de guerra e de defesa e ao nível financeiro atingiram o auge do capitalismo. Foram, motivados por estes factores, considerada uma potência hegemónica, imperial, em parte justificada pela falta de actores internacionais que tivessem capacidade de competir com os Estados Unidos da América. Segundo o embaixador José Cutileiro *“não há dúvida que os Estados Unidos da América saem*<sup>52</sup> *disso como a principal potência do mundo. Foi a altura em Hubert Védrine, antigo ministro francês dos negócios estrangeiros, lhes chamou a hiperpotência.”*<sup>53</sup>

As alterações estratégicas que começaram com o desmoronar do muro de Berlim não se concretizaram imediatamente, uma vez que estas alterações foram-se revelando lentamente, desde uma fase de dúvida quanto ao futuro da Rússia – que se

<sup>50</sup> SANTOS, General Loureiro dos, “A Situação Internacional”, *Nação de Defesa*, nº.67, Julho-Setembro de 1993, p.113;

<sup>51</sup> PEREIRA, Paula e MENEZES, Luísa, *op cit*, pp. 93-94;

<sup>52</sup> Referindo-se ao fim da guerra fria e á queda do muro de Berlim;

<sup>53</sup> CUTILEIRO, José, ALEXANDRE, Ricardo, *Visão Global, Conversas para entender o mundo*, PrimeBooks, Lisboa, 2009, pp 13;



esclareceria nos anos seguintes, à medida que esta mostrava a sua fraqueza e enquanto o poder russo chegava ao fim, como pólo estratégico – até aos acontecimentos do 11 de Setembro de 2001. Esta fase é designada pelo General Loureiro dos Santos como a Idade Imperial<sup>54</sup>.

Após o 11 de Setembro, o mundo ganhou consciência dos contornos da profunda alteração verificada no contexto global no que diz respeito à nova ordem internacional e ao terrorismo internacional. Com a nova ordem do terrorismo internacional, a ameaça já não está restringida ao cenário territorial identificado e delimitado, interno estadual ou regional. A nova ordem consubstancia uma exportação incorpórea e universalizada da violência, materializada em ataques contra civis nos seus locais de trabalho, nas suas casas, sem que haja um território delimitado de guerra ou de insegurança.

Os EUA detêm uma posição única que lhes confere tendências unilateralistas, podem agir sozinhos, no entanto não existem condições para o fazerem sistematicamente. Pretendem envolver a comunidade internacional na marcação da agenda, ainda que estes liderem, no sentido de associar ao poder da sua força – nomeadamente força militar – o poder da legitimidade internacional, envolvendo nas questões globais outras potências regionais e organizações internacionais de segurança e defesa, principalmente a ONU.

Na estratégia para a segurança nacional dos EUA, em 2002, encontramos a referência *“nenhuma nação pode construir um modelo melhor e mais seguro sozinha”*, numa nota clara de que a hegemonia americana estava a terminar e, no novo quadro político internacional, novos actores começavam a impor a sua influência.

No actual Sistema Político Internacional alterou-se o domínio do EUA, motivado também pela emergência de novas potências regionais e mundiais que, apesar de não assentarem a sua emergência de forma global, concorrem com os EUA. Para a diminuição do domínio do EUA a alteração provocada pelos atentados do “11 de Setembro, em si, não teria sido suficiente. O 11 de Setembro deu uma grande machadada nos EUA na medida em que, não tinham sido atacados no seu território desde 1812, pelos ingleses, e em Pearl Harbour, evidentemente, durante a II Guerra

<sup>54</sup> SANTOS, General Loureiro dos, *A Idade Imperial – A Nova Era, Reflexões sobre Estratégia III*, Publicações Europa-América, Lisboa, 2003, pp. 85-90;



*Mundial*<sup>55</sup>. A emergência de países como a Índia, China, Brasil e Rússia<sup>56</sup> não podem ser ignorados pelos EUA, bem como a união europeia, o Reino Unido, a eurásia, o Paquistão e a África do Sul concorrem com a antiga *hiperpotência*. A maioria dos autores defende que ainda não caminhamos para um mundo multipolar.

Numa abordagem do General Loureiro dos Santos *“A guerra do Iraque revelou afinal os limites do poder dos EUA e demonstrou que mesmo a maior potência mundial, isoladamente, não consegue atingir importantes objectivos estratégicos”*<sup>57</sup>

No plano do espectro dos conflitos vivemos hoje num mundo marcado pela volatilidade identitária e com inúmeras incertezas. Os novos conflitos para o século XXI assentam numa lógica de mercado, cada vez menos entre estados, passando a contemplar os novos actores da cena internacional.

Este novo tipo de conflito não implica a existência de exércitos formais, surgem entre milícias, grupos ou bandos. Não têm campo de batalha definido e a sua duração é longa, manifestando-se por acções violentas entre grupos e contra a população civil. Numa óptica comparativa com os conflitos tradicionais, podemos verificar que antes travavam-se entre estados, actualmente ocorrem entre unidades não estatais e estados ou entre as várias unidades não estatais; antes ocorriam entre forças militares, actualmente ocorrem entre grupos de criminosos e terroristas transnacionais e polícias ou entre forças irregulares e forças militares.

Para o General Loureiro dos Santos a conflitualidade actual acentuou *“a utilização isolada, conjunta e combinada dos três teatros de operações característicos do século XX, terrestre, marítimo e aéreo (este aparecido apenas nesse século) com três novos espaços operacionais (espaço exterior, ciberespaço e espaço mediático) que estão a marcar as características da guerra do século XXI.”*<sup>58</sup>

Neste reformulado tabuleiro internacional de poder, o novo presidente dos EUA<sup>59</sup>, Barack Obama<sup>60</sup> pretende assumir o leme do país e do mundo, na tentativa de

<sup>55</sup>CUTILEIRO, José, ALEXANDRE, Ricardo, Visão Global, Conversas para entender o mundo, PrimeBooks, Lisboa, 2009, pp 16;

<sup>56</sup> Conjunto de países designados pela sigla BRIC;

<sup>57</sup> SANTOS, Loureiro dos, As Guerras que já ai estão e as que nos esperam se os políticos não mudarem, Publicações Europa América, Lisboa, Dezembro de 2009, pp 14;

<sup>58</sup> SANTOS, Loureiro dos, As Guerras que já ai estão e as que nos esperam se os políticos não mudarem, Publicações Europa América, Lisboa, Dezembro de 2009, pp 17;

<sup>59</sup> Presidente dos Estados Unidos é o título ao chefe de Estado e chefe de governo dos Estados Unidos e é o mais alto cargo político do país por influência e reconhecimento. O presidente lidera o poder



ultrapassar a má imagem internacional deixada pela administração George W. Bush<sup>61</sup>, nomeadamente pelos casos Guantanamo<sup>62</sup> e Abu Ghraib.<sup>63</sup> Obama tem o grande desafio de devolver ao EUA o seu papel de chefia material e moral, conforme anunciou num discurso de vitória, em 4 de Novembro de 2008, *"Aos que querem destruir o mundo: derrotar-vos-emos. Aos que procuram a paz e a segurança: apoiar-vos-emos. E a todos aqueles que se interrogavam sobre se o farol da América ainda brilha com a mesma intensidade: esta noite provámos novamente que a verdadeira força da nossa nação não provém do poder das nossas armas ou da escala da nossa riqueza, mas da força duradoura dos nossos ideais: democracia, liberdade, oportunidade e uma esperança inabalável."*<sup>64</sup>

*"To those - to those who would tear the world down: We will defeat you. To those who seek peace and security: We support you. And to all those who have wondered if America's beacon still burns as bright: Tonight we proved once more that the true strength of our nation comes not from the might of our arms or the scale of our wealth, but from the enduring power of our ideals: democracy, liberty, opportunity and*

---

executivo do governo federal e é um dos apenas dois membros eleitos do poder executivo (o outro é o Vice-presidente dos Estados Unidos da América). Entre outros poderes e responsabilidades, o Artigo II da Constituição dos Estados Unidos encarrega o presidente à "fiel execução" da lei federal, faz do presidente comandante-em-chefe das forças armadas, autoriza-o a nomear oficiais executivos e judiciais com o conselho e consentimento do Senado norte-americano, e permite o presidente a conceder indultos ou moratórias.

<sup>60</sup> **Barack Hussein Obama II** (Honolulu, 4 de Agosto de 1961) é um advogado e político, o 44º e actual presidente do país, desde 20 de Janeiro de 2009, e o Nobel da Paz de 2009. Sua candidatura foi formalizada pela Convenção do Partido Democrata em 28 de Agosto de 2008.

<sup>61</sup> **George Walker Bush**, nascido em 6 de Julho de 1946, foi o 43º Presidente dos Estados Unidos, de 2001 a 2009 e o 46º Governador do Texas, de 1995 a 2000.

<sup>62</sup> A Base Militar Americana de Guantánamo é uma das relíquias que os EUA mantiveram na ilha de Fidel Castro (agora de Raúl). A base foi construída em 1898, na guerra Hispano-americana, quando os EUA entraram em confronto com Espanha por conta da não-aceitação espanhola sobre a aproximação americana de algumas das suas colónias na América Central, dentre elas, Cuba. Ao fim da Guerra, com o Tratado de Paris, Cuba continuou como uma espécie de colónia americana até 1903, quando o primeiro presidente de Cuba, Tomás Estrada Palma, cidadão norte-americano colocado no poder pelos vencedores, ofereceu Guantánamo aos Estados Unidos, em arrendamento perpétuo, para uso das forças armadas americanas. Com a revolução de 1959 e o embargo a Cuba, Guantánamo tornou-se alvo de críticas, principalmente com os avanços dos preceitos dos direitos humanos pelo mundo todo. Barack Obama, cumprindo uma promessa eleitoral, pediu a suspensão de julgamentos de presos em Guantánamo e declarou fechar o presídio na ilha de Cuba.

<sup>63</sup> A **prisão de Abu Ghraib** é um complexo penitenciário com área de 1,15 km<sup>2</sup>, situado em Abu Ghraib, cidade iraquiana, 32 km a oeste de Bagdad. Foi construída pelos britânicos quando o Iraque ainda era uma colónia da Grã-Bretanha. Foi local de torturas em diferentes graus e em diferentes momentos. À época da ocupação britânica, sob o governo de Saddam Hussein e, mais recentemente, sob a ocupação da coligação EUA - Reino Unido, quando se tornou internacionalmente conhecida como lugar de torturas contra prisioneiros iraquianos.

<sup>64</sup> Tradução do autor;





*unyielding hope*”,<sup>65</sup> Obama está disposto a assumir a “chefia do mundo” de novo “*to lead again*”. Para tal terá que melhorar o relacionamento com as organizações multilaterais, principalmente com a ONU. Terá que liderar uns EUA mais abertos nas relações com os aliados, amigos, parceiros e adversários, daí não ser estranho que Obama tenha declarado estar disposto a apertar a mão aos que estão do outro lado - possivelmente referindo-se ao Irão – desde que eles abram o punho e estendam a mão. Parece-nos que em alguns casos os EUA têm que assumir uma postura mais modesta e em certas circunstâncias deixar que outros países liderem os processos, ficando ao lado, deixando os outros agir.

### 1.1.2 - Antevisão até 2025

De acordo com o Relatório da CIA<sup>66</sup> *“GLOBAL TRENDS 2025: THE NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL'S 2025 PROJECT”*, publicado em português<sup>67</sup>, o sistema internacional no ano de 2025, comparando com o que foi edificado após a II guerra mundial, será praticamente irreconhecível.

Avizinha-se o incremento das potências emergentes em torno de uma economia global e globalizante, com sistemática transferência histórica da riqueza e do poder económico do ocidente para o oriente e a influência crescente dos actores não estatais, como as empresas, comunidades étnicas, organizações religiosas e redes criminosas. Em 2025 o sistema internacional será planetário e multipolar.

O aumento dos índices demográficos, da competição em torno dos recursos naturais e as alterações climáticas vão aumentar a possibilidade de ocorrerem conflitos. O crescimento da economia e da população vai aumentar a conflitualidade em busca dos bens essenciais, como a energia e os alimentos. O fornecimento de petróleo e gás deve ficar mais escasso e a produção concentrada em áreas politicamente instáveis.

---

<sup>65</sup><http://www.independent.co.uk/news/world/americas/the-full-text-of-barack-obamas-victory-speech-993008.html>;

<sup>66</sup> **Central Intelligence Agency (CIA)**, em português *Agência Central de Inteligência*, é um serviço de inteligência (*serviço de informações*) dos EUA;

<sup>67</sup> ADLER, Alexandre, O novo Relatório da CIA, como será o mundo em 2025? Tradução de Maria Carvalho, Editorial Bizâncio, Lisboa, 2009;



As mudanças virão cada vez mais rápidas e intensas, a força económica, militar e política dos Estados Unidos no mundo deve decair nas próximas duas décadas, segundo este relatório.

Este documento refere ainda que em 2025 os EUA ainda serão o país mais importante em todas as dimensões do poder, apesar do desgaste de sua posição. O Brasil, a Indonésia, a Rússia<sup>68</sup> e a África do Sul vão ganhar poder económico, mas não devem atingir o mesmo peso político da Índia e da China. A China deverá ser a segunda economia do mundo, a Índia ocupará a segunda ou terceira posição. Enquanto isso, a Europa, o Japão e também a Rússia estarão sob pressão para lidar com o envelhecimento da população.

A actual crise financeira é o começo de uma grande mudança na economia global, com transferência da riqueza do Ocidente para o Oriente e o enfraquecimento do dólar, que poderá perder seu papel de moeda reserva do sistema monetário internacional.

Este estudo aponta para que as novas energias, como o biocombustível, carvão limpo e hidrogénio, vão demorar pelo menos 25 anos para serem comercializadas em larga escala. O acesso restrito à água potável, de acordo com os analistas da CIA, vai chegar a níveis de alerta sem precedentes nos próximos 20 anos.

Segundo o FMI<sup>69</sup>, outras das preocupações mundiais é o aumento do desemprego, *"o aumento do desemprego não cessará antes da segunda metade de 2010, ou seja, para quem infelizmente perdeu o emprego em Novembro a crise não ficou para trás, mas está na frente"*<sup>70</sup>.

Dada a convergência dos factores do novo sistema global, com o agravamento da tensão sobre recursos naturais e proliferação de armas, espera-se um ambiente favorável a conflitos. De acordo com o relatório da CIA, os próximos 20 anos de transição para um novo sistema estão cheios de riscos e até 2025 o mundo pode tornar-se um lugar mais perigoso, com menos acesso das populações a comida e água.

<sup>68</sup> [http://dn.sapo.pt/inicio/interior.aspx?content\\_id=1174396](http://dn.sapo.pt/inicio/interior.aspx?content_id=1174396), Consultado em 18 Março de 2009 - O Presidente russo, Dmitri Medvedev, anunciou ontem um programa de rearmamento "em larga escala" do exército e da marinha, a partir de 2011. Falando para altos representantes do Ministério da Defesa, o líder russo explicou que a "análise da situação político-militar no mundo mostra que existe um potencial de conflitos sérios em certas regiões, alimentado por crises locais e pelas incessantes tentativas da NATO de desenvolver as suas infra-estruturas militares perto da Rússia".

<sup>69</sup> Fundo Monetário Internacional;

<sup>70</sup> Dominique Strauss-Kahn, Diretor-gerente do FMI;





Um mundo com mais pólos de poder potencialmente terá mais conflitos do que um mundo com uma ou duas superpotências.

*"...we do not believe that we are headed toward a complete breakdown [of the international system]...However, the next 20 years of transition toward a new international system are fraught with risks..."<sup>71</sup>*

O aquecimento global e a escassez de recursos provocarão guerras no futuro, com a disseminação de armas nucleares a crescer, com Estados considerados "párias" e grupos terroristas e criminosos a conseguirem ter acesso a materiais nucleares.

*"Com efeito, a velha toupeira da história inventada por Hegel nunca deixará de nos surpreender: uma América socializante, uma Europa a franquear jovialmente a falsa barreira dos Urais, uma Ásia auto-suficiente e reequilibrada, e até um Médio Oriente onde o islamismo terá sido progressivamente contido pelo aparecimento de um grande Magreb a oeste, de uma sólida aliança turco-iraniana a leste, de uma Índia que se torna finalmente a região mais povoada, mas também a mais dinâmica do planeta, capaz de arrastar na sua esteira o grosso de África."<sup>72</sup>*

*"Anticipated developments in the security environment leading to 2025 may raise questions about traditional US advantages in conventional military power."<sup>73</sup>*

## 1.2. - O DIREITO INTERNACIONAL E A INGERÊNCIA HUMANITÁRIA

*"Human life is now confronted with a range of new conditions – wide famines, ecological catastrophe and genocide – that constitute victims who have no social relations capable of mobilizing their salvation, and who, as a result, make an ethic of universal moral obligation among strangers a necessity for the future of life on the planet."<sup>74</sup>*

No contexto que caracterizámos surge agora a necessidade de desenvolver um pequeno apontamento sobre a posição do Direito Internacional no que diz respeito à

<sup>71</sup> Global Trends 2025:A Transformed World, [www.dni.gov/nic/NIC\\_2025\\_project.html](http://www.dni.gov/nic/NIC_2025_project.html);

<sup>72</sup> ADLER, Alexandre, O novo Relatório da CIA, como será o mundo em 2025?Tradução de Maria Carvalho, Editorial Bizâncio, Lisboa, 2009, pp 41;

<sup>73</sup> Global Trends 2025:A Transformed World, [www.dni.gov/nic/NIC\\_2025\\_project.html](http://www.dni.gov/nic/NIC_2025_project.html);

<sup>74</sup> Michael Ignatieff, *The Warrior's Honor*, 1999;



legítima defesa colectiva, à soberania de cada Estado e ao direito de ingerência nessa soberania, nomeadamente no âmbito de missões humanitárias.

### 1.2.1. - O direito de legítima defesa

Em 1999, por não ter sido possível a obtenção de unanimidade entre os membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas para a obtenção de um mandato, deu-se uma alteração muito significativa no Conceito Estratégico da NATO.

Esta alteração conjugada com o disposto na Carta das Nações Unidas, quanto ao direito de legítima defesa, passou a prever a possibilidade de levar a cabo operações fora da área da Aliança, desde que fosse esse o seu entendimento, mesmo sem a cobertura da ONU.

O direito de legítima defesa é tradicionalmente entendido como *“resposta de um ataque armado de um Estado contra outro, enquanto o CSNU não reage, ou no caso de ausência de reacção por parte deste órgão.”*<sup>75</sup> Esta inovação provocou grande contestação, especialmente junto dos países que defendiam que somente uma resolução do CSNU poderia legitimar uma intervenção militar noutro estado.

Por outro lado, com esta medida tornou-se mais fácil legitimar uma intervenção militar, possibilitando assim a um estado ou a uma organização a capacidade de interferir de forma legítima nos assuntos internos dos outros estados soberanos. Esta legitimidade de interferir nos assuntos internos dos Estados pode também produzir efeitos, resultantes do sentimento global de responsabilidade da salvaguarda dos direitos do homem ou do direito internacional humanitário. *“Nas últimas décadas, tem-se assistido na comunidade internacional ao reconhecimento de um aspecto particular do Direito internacional humanitário, vulgarmente conhecido por direito de ingerência”*<sup>76</sup>.

<sup>75</sup> AAVV, *“A Guerra e a Paz nos nossos dias”*, Janus 2005, Suplemento Especial Público e Universidade Autónoma de Lisboa, 2005, p. 132;

<sup>76</sup> COELHO, Teresa Leal, *“Soberania e Intervenções Militares”*, *Nação e Defesa*, n.º 105, Verão 2004, pp. 105-119;



### 1.2.2. - A soberania e o conceito de ingerência Humanitária

A ingerência humanitária surge como um conceito que vem alterar a estrutura clássica do Direito Internacional no que respeita ao alcance e extensão do princípio de soberania dos Estados e ao decorrente princípio de não ingerência nos assuntos internos dos Estados.

Este enquadramento visa instituir e sedimentar um sistema de garantia da protecção de pessoas e bens afectados por guerras ou conflitos, através da criação de limites ao uso da força armada, independentemente da sua natureza e fundamentação.

Actualmente fundamenta-se o conceito de “*guerra justa*” no conceito de intervenção humanitária. A materialização do parâmetro jurídico que fundamenta o conceito decorre da verificação da existência duma consciência universal que impõe limites mínimos humanitários. Anthony H. Cordesman, em 1999, referiu que o conceito das missões de consolidação de paz trata de “*uma nova forma polida de se descrever o conceito do século XIX de «guerra justa» consagrada por Santo Agostinho e desenvolvida nos séculos seguintes por São Tomás de Aquino, o teólogo espanhol Francisco de Vitória e o jurista Hugo Grotius*”<sup>77</sup>.

Hoje está reforçada a consciência generalizada de que o perigo é universal, e que a internacionalização do conflito não poderá ser apreciada apenas pelo critério da territorialidade. É com base no direito agredido, ou susceptível de o ser, e do dano provocado ou não evitado, que confere cariz internacional a esta temática. De acordo com Fausto de Quadros e André Gonçalves Pereira, “*a obrigação de a Ordem Jurídica Internacional prosseguir o desenvolvimento dos povos (...), constitui um dos corolários essenciais da inoculação no Direito Internacional do conceito de solidariedade entre Estados e povos (em vez do conceito clássico da soberania egoísta e individualista dos Estados), e exprime um dos elementos nucleares do novo e moderno Direito Internacional da solidariedade*”<sup>78</sup>.

Boutros Boutros-Ghali na Agenda para a Paz em 1992 referiu que “*a centenária doutrina da soberania absoluta não faz sentido hoje, e nunca foi na prática tão absoluta*”

<sup>77</sup> CORDESMAN, Anthony, *The Lessons and Non-Lessons of the Air and Missile War in Kosovo*, Greenwood Publishing Group, Oxford, 1999, p. 25.

<sup>78</sup> PEREIRA, André Gonçalves e QUADROS, Fausto, *Manual de Direito Internacional Público*, Almedina, Coimbra, 2000, p. 663;



*como preconizava a doutrina (...) a não ingerência foi sempre uma doutrina de validade duvidosa, destinada a proteger os mais fracos das ambições dos mais fortes, mas na verdade servindo com frequência para proteger governos despóticos das críticas e de outras formas de actuação mais contundentes nos assuntos dos seus países”<sup>79</sup>.*

Deste modo, a questão do consentimento por parte dos Estados em situações de pré-conflito ou de conflito, tem sido cada vez mais relegada para segundo plano, face a interesses superiores, quer por razões humanitárias, por defesa dos direitos do Homem, quer face à segurança e paz internacionais.

De acordo com Adriano Moreira, *“o secretário-geral acentua que pelo menos três factos exigiram a dispensa do consentimento: operações humanitárias que não podem esperar pela reconsideração do agressor; protecção das protecções civis em áreas preservadas; coacção sobre as partes em conflito para que se apressem, mais do que desejam, o diálogo de reconciliação”*.<sup>80</sup>

Para Nuno Rogeiro, *“foi sob o regime da Carta que se desenvolveram as mais importantes missões militares internacionais (ou multinacionais) de paz do século XX, bem como as mais extensas «acções de polícia» (...), e intervenções armadas diversas que, várias vezes, não foram antecedidas de um claro pedido de uma autoridade nacional certa do país intervencionado, ou, (...) pelo menos desde 1995, mobilizaram acções de resistência bélica, mais ou menos intensas.”*<sup>81</sup>.

Em termos jurídicos, as missões internacionais são legitimadas pela Carta das Nações Unidas, pelos Direitos do Homem, Pelo Direito Internacional, pelo direito da Guerra e da Paz, pelas normas da ONU e da missão em concreto e pelo direito interno dos países contribuintes.

O conceito de soberania dos Estados, implícito no artigo 2º parágrafo 4 da Carta das NU e o princípio da não ingerência que dele decorre, claramente explicitado no parágrafo 7 do mesmo artigo, visavam precisamente assegurar a paz e a segurança mundiais, a protecção dos fracos em relação aos fortes, a salvaguarda da dignidade e da liberdade da pessoa humana. Daí que o Estado, ao deixar de cumprir essas funções

<sup>79</sup> BOUTROS-GHALI, Boutros, *An Agenda for Peace – Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping*, United Nations, New York, 1992;

<sup>80</sup> MOREIRA, Adriano, *Teoria das Relações Internacionais*, Almedina, Coimbra, 2002, p. 118;

<sup>81</sup> ROGЕIRO, Nuno, *Guerra em Paz – A Defesa Nacional na Nova Desordem Mundial*, Hugin Editores Lda, Lisboa, 2002, p. 375;



básicas, razões primeiras da sua existência, esteja a pôr em causa o seu direito à não ingerência.

Neste contexto, em 1988, pela 1ª vez, a Assembleia Geral das ONU, tendo em consideração a acção brutal do Governo Cambodjano sobre o seu próprio povo, admitiu o princípio das *"intervenções humanitária"*, conduzidas por *"Organizações Não Governamentais"*, sob a sua égide. Temos, assim, que no entendimento mais recente das ONU, os direitos fundamentais do homem são um valor que parece sobrelevar, o da própria soberania do Estado, quando este desrespeite de forma sistemática, ostensiva e em grande escala, aqueles direitos, caso em que o princípio da não ingerência se subordina e dá lugar, ao direito, ou mesmo ao *"dever"* de assistência ou ao *"dever"* de intervenção.

Actualmente a questão que se coloca é se a defesa dos direitos humanos se deve sobrepor, em determinados casos e sob determinadas circunstâncias, ao respeito pela soberania dos Estados e à não intervenção em assuntos internos. Considerando que a verdadeira aplicação do direito de ingerência teve a sua aplicação máxima nos anos 90 do pretérito século, verificamos que a discussão actual passa pela caracterização e justificação deste tipo de intervenção. Sob a análise de um ponto de vista moral ou filosófico, em alguns casos tal ingerência é justificável ou plausível. O indivíduo deve ser o destinatário e o beneficiário último de toda acção política interna, não se poderá admitir que qualquer governo, ao abrigo da soberania nacional, faça aceitar ou mesmo promover o atropelo dos direitos de seus cidadãos enquanto seres humanos.

O problema é que não estamos perante um princípio abstracto, mas sim uma norma de política internacional, que deve ser vista à luz das vantagens e das desvantagens da sua efectiva aplicação e não dos seus méritos teóricos. Um *"dever"* de ingerência deve ser verificado pela ONU, de acordo com normas preestabelecidas, e a existência de uma situação que justifique a ingerência humanitária.

O direito de ingerência, caso a sua fundamentação humanitária não seja séria e fundamentada, pode levar à presunção de um dever de intervenção por parte de um país mais forte sobre o mais fraco, em vez de decorrer de um direito natural de apoio aos povos que sofrem. Citamos o bombardeamento aéreo da NATO na Jugoslávia, que não foi autorizado pelo CS, que determinou apenas sanções meramente económicas e



apoiou uma assistência humanitária (Resoluções 1160, 1190 e 1203, todas, de 1998), não determinando, implícita ou explicitamente, o uso da força. Este exemplo comprova o poder dos fortes sobre os fracos e levanta uma nova discussão entre diversos autores, a diferença entre assistência humanitária e intervenção humanitária, esta última através do uso da força.

Parece-nos que este direito de ingerência, por motivos humanitários e em defesa dos direitos humanos, carece de regulamentação internacional balizadora que o torne numa ferramenta efectiva de apoio à segurança individual dos povos, determinada sob parâmetros objectivos e sob legitimação da ONU. A sua aplicação nem sempre se enquadrou na moral da sua invocação, permitindo acções aleatórias de acordo com os interesses dos estados mais poderosos.

Este direito de ingerência é uma aspiração dos anos noventa ou mantém-se actual? Deve ser visto como um “direito” ou como um “dever”? Fica claro que são questões melindrosas, de difícil resposta e que a comunidade internacional deve debater e aperfeiçoar. A ser um “dever” pouco importará que infracção é cometida e que autor a comete. A comunidade internacional, liderada pela ONU, deve agir pela bandeira dos direitos do Homem quer seja o massacre de curdos pelo Saddam Hussein, de albaneses e kosovares por Slobodan Milosevic, de chechenos por Ieltsin e Putin, a opressão de tibetanos por Pequim ou mesmo o massacre de civis iraquianos e afegãos na auto-proclamada guerra contra o “*Eixo do mal*”.

Como demonstramos, seja entre entidades individuais ou colectivas, entre cidadãos ou estados prevalece o princípio do poder e do egoísmo dos interesses dos mais fortes perante os mais fracos. O direito de ingerência humanitária também está, em parte, sujeito a estes princípios.

### **1.3. - O NOVO DESAFIO MUNDIAL E AS NOVÍSSIMAS AMEAÇAS À SEGURANÇA**

Através de um documento do Alto Representante da UE para a política Externa e de Segurança Comum, Javier Solana, surge o alerta dos novos riscos e ameaças à segurança internacional.



Depois da política energética e das medidas adoptadas para diminuir as emissões de gases com efeito de estufa, as alterações climáticas surgem com ameaças à segurança e tomam parte da agenda e do pensamento geoestratégico da UE.

As alterações climáticas surgem como um *“multiplicador de ameaças que exacerba tendências existentes, tensões e instabilidade”*, num documento elaborado em conjunto pelo Alto Representante da União para Política Externa, o espanhol Javier Solana, e pela comissária europeia das relações externas, a austríaca Benita Ferrero-Waldner, é afirmado que, além dos riscos humanitários, as alterações climáticas comportam igualmente *“riscos políticos e de segurança”* que afectam directamente os interesses europeus.

Este documento alerta para o perigo de conflitos directos em torno de recursos, para a pressão migratória e para a desestabilização de regiões consideradas estratégicas para os europeus, nomeadamente em termos de abastecimento energético. É neste contexto que são analisadas as principais ameaças e zonas do globo mais vulneráveis.

Os riscos enumerados correspondem a um conjunto de situações conhecidas, como sejam as catástrofes naturais e humanitárias, as secas, as cheias, o efeito de estufa e aumento da temperatura global do planeta.

*“Mas então o que surge de novo nestas ameaças?”*

*A grande novidade assenta na sua inclusão no pensamento e conceito de segurança europeus e na preocupação em alertar para a adopção de medidas de carácter preventivo. Os riscos causados pelas alterações climáticas são reais, e os seus impactos já se fazem sentir.”<sup>82</sup>*

Ainda no mesmo relatório é referido que os efeitos das alterações climáticas já se fazem sentir: as temperaturas estão a aumentar, as calotes polares e os glaciares estão a derreter e os fenómenos meteorológicos extremos estão a tornar-se cada vez mais frequentes e intensos.

Segundo Javier Solana, as alterações climáticas agravam tensões e dificuldades dentro de cada país e ameaçam sobrecarregar as regiões já frágeis e propensas a

<sup>82</sup> ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS E SEGURANÇA INTERNACIONAL, Documento do Alto Representante da Comissão Europeia para a Política Externa, S113/08 de 14 de Março de 2008, consultado em [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/PT/reports/99395.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/99395.pdf);





conflitos. O modo como os governos dão resposta a esta questão depende da sua capacidade actual para resolver conflitos.

Num artigo publicado na revista La Vanguardia, Javier Solana resume o seu relatório e destaca três ameaças das alterações climáticas à segurança internacional.<sup>83</sup>

*“Uma delas é o conflito em torno dos recursos, especialmente quando o acesso aos mesmos está politizado.”* Em segundo lugar, cabe mencionar *“o aumento das migrações.”* É aqui feita referência à ONU que prevê que em 2020 o número de migrantes ambientais ascenderá a milhões. Estes fluxos tenderão a aumentar os conflitos nas zonas de trânsito e de destino, derivando em maiores tensões entre diversos grupos étnicos e religiosos. Em terceiro lugar é questionado o que acontecerá ao petróleo, ao gás e aos recursos pesqueiros se as fronteiras e os territórios sofrerem alterações ou submergirem.

Segundo o Alto Representante da UE para a política externa, a União deve aumentar as capacidades em todos os aspectos, desde a vigilância e alerta precoce até à prevenção de conflitos, à gestão de crises e à resposta a catástrofes.

A solução apontada para enfrentar estes desafios reside, segundo Javier Solana e Benita Ferreo-Waldner, numa atitude preventiva por parte da União, tanto na mobilização dos demais países nos diferentes fora internacionais, como no reforço das suas capacidades de resposta rápida a desastres e conflitos.

*“El sistema multilateral corre peligro si no hacemos frente a estos desafíos. Los más afectados por el cambio climático no serán los más responsables de haberlo provocado, lo que podría dar lugar a una política del resentimiento que enfrente a los máximos emisores contra las poblaciones más afectadas. En pocas palabras, la geopolítica del cambio climático rebasará ampliamente la mera esfera medioambiental.”*

### **1.3.1. - Alterações climáticas - cimeira de Copenhaga de 2009**

*“Um mundo não chega, o homem está a abusar da terra: os mais recentes estudos dizem que a população mundial precisaria de 1,4 planetas para cobrir a actual procura*

<sup>83</sup> SOLANA, Javier, Un nuevo desafío mundial, in Revista La Vanguardia, 14 de Março de 2008, p 19;





*de recursos naturais. Cada cidadão americano “ocupa”, em média, o dobro do espaço utilizado por um europeu; e o europeu o triplo do que utiliza um africano”<sup>84</sup>*

Decorreu entre 7 e 18 de Dezembro de 2009, na cidade de Copenhaga, a conferência das Nações Unidas sobre as alterações climáticas, como vimos uma das ameaças à segurança do mundo. O objectivo era “encontrar” um substituto para o Protocolo de Quioto.

Muita se esperava desta conferência, considerando que os países em desenvolvimento, como a China e a Índia, defendiam que países ricos como os EUA e UK deveriam ser os primeiros a dar um “claro exemplo” na redução de emissões de gases como efeito de estufa.

Como sabemos, os EUA não ratificaram o Protocolo de Quioto, tendo então o presidente George W. Bush, argumentado que a redução exigida por Quioto (menos 5% de emissões) iria “*arruinar a economia dos Estados Unidos*”, além de não exigir reduções aos países emergentes. Com a chegada de Barack Obama à presidência, as possibilidades de alcançar um acordo aumentaram.

Decorridos 13 dias de negociações, a cimeira de Copenhaga terminou com um acordo muito longe do que se ambicionava. Ao inverso de um novo tratado contra o aquecimento global, legalmente vinculativo e adoptado por todos os países da ONU, surgiu um acordo voluntário, subscrito por algumas nações. Segundo o acordo, os países que o adoptarem comprometem-se a fazer mais esforços para combater as alterações climáticas, sem que exista qualquer compromisso legal.

Dos 119 líderes mundiais presentes na conferência, através de um grupo de 28 surgiu o derradeiro acordo, após um consenso entre os EUA, China, Índia, Brasil e África do Sul. Este acordo desbloqueia os diferendos entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

O texto do acordo<sup>85</sup> fala do limite máximo de 2°C para o aumento da temperatura média da Terra no futuro. Prevê a constituição, até Fevereiro de 2010, de uma lista de promessas dos países desenvolvidos e em desenvolvimento para reduzir as suas emissões de dióxido de carbono ou para conter o seu crescimento.

<sup>84</sup> In Visão, 7 de Dezembro de 2009;

<sup>85</sup> *Copenhagen accord* - [http://unfccc.int/meetings/cop\\_15/items/5257.php](http://unfccc.int/meetings/cop_15/items/5257.php), consultado em Dezembro de 2009;



Cria ainda o Fundo Climático de Copenhaga, com 30 mil milhões de dólares (21 mil milhões de euros) para os países pobres nos próximos três anos. E promete mais 100 mil milhões de dólares (70 mil milhões de euros) anuais a partir de 2020.

O modo como o acordo foi submetido à aprovação foi criticado por vários países. Alguns, como o Sudão e o Tuvalu, argumentaram que se tratava de uma forma de “comprar” a adesão dos países mais vulneráveis, com a oferta de dinheiro a curto prazo.

O secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon, disse ontem estar consciente de que o Acordo de Copenhaga é *“apenas um começo”*, mas que *“é um passo na direcção certa”*. *“Temos de transformar este documento num acordo legalmente vinculativo”*, afirmou Ban Ki-moon, numa conferência de imprensa. Ainda assim, o secretário-geral da ONU declarou: *“Finalmente, selamos o acordo”*.

O resultado da conferência originou reacções mistas – entre um completo desastre e um primeiro passo positivo para um novo tratado que de facto comprometa todos os principais emissores mundiais de CO<sub>2</sub>.

As negociações para este eventual tratado prosseguirão agora, com uma nova ronda em Bona, Alemanha, em Junho, e a próxima conferência climática na Cidade do México, no final de 2010.

### 1.3.2. - Sismo no Haiti – Janeiro de 2010

A situação no Haiti é *“a pior crise humanitária das últimas décadas”*, disse ontem o secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon, apelando à comunidade internacional para *“não desperdiçar um único dólar”* na ajuda aos milhões de pessoas que perderam tudo no tremor de terra. *“Os prejuízos, a destruição e a perda de vidas são simplesmente esmagadores.”*

Face ao caos instalado em Port-au-Prince, depois do terramoto de 7.0 graus na escala de Richter que devastou a capital do Haiti no dia 12 de Janeiro de 2010, o Governo haitiano decretou estado de emergência e 30 dias de luto nacional.

A ajuda humanitária avançou, materializando-se através da distribuição de água, comida, medicamentos e roupa. Os capacetes azuis da ONU, que já antes do terramoto eram responsáveis pela segurança do país, não tiveram capacidade para garantir a distribuição sem incidentes. Não conseguiram evitar o caos: as pessoas



amontoavam-se e lutavam pelo acesso aos mantimentos, empurrando os mais pequenos e fracos para o fim das filas de distribuição. A luta pela “sobrevivência” manifestou-se ao nível mais básico, chegando a haver assassinatos nestas disputas. Dois voluntários dominicanos foram atingidos por tiros quando distribuíam biscoitos de alta energia.

Os grupos armados roubaram e ameaçaram a população nos campos de refugiados, sem que a polícia nacional, internacional ou as tropas no terreno tivessem capacidade para os controlar.

A comunidade internacional vai tendo notícia de que nalguns bairros se organizam milícias para combater os bandidos - um homem foi queimado, depois de ter sido apanhado a roubar os desalojados e dois outros homens foram amarrados com os braços atrás das costas e executados com tiros na cabeça. As cadeias ficaram destruídas e os criminosos, mais de 4 mil, ficaram à solta sem que as autoridades conseguissem controlar a violência.

Foram para o terreno cerca de 40 equipas internacionais de resgate, com 1739 efectivos e 161 cães. À frente das operações de socorro estiveram 12.500 militares norte-americanos. A França e a UE enviaram para o Haiti cerca de 1000 homens da Força da EUROGENDFOR, na qual participa Portugal, através da Guarda Nacional Republicana, para facilitar o acesso ao auxílio humanitário.

A Organização Mundial de Saúde e a Cruz Vermelha estimam que o terramoto tenha causado entre 45 mil e 50 mil mortos. As autoridades haitianas apontam um número mais elevado, acima dos cem mil mortos. O comandante das forças especiais americanas no terreno alertou para a “hipótese” de o número total de vítimas chegar às 200 mil. Três milhões de pessoas terão ficado desalojadas.

*“Depois da violência do terramoto, a violência dos homens ameaça tornar ainda mais caótica a vida nesta cidade onde tudo falta - até a paz.”<sup>86</sup>*

Com este novíssimo quadro de ameaças à segurança internacional e europeia aumenta a necessidade de políticas de segurança colectiva e cooperativa, onde a intervenção militar e policial para além das fronteiras políticas de cada país – unidade

<sup>86</sup> Patrícia Fonseca, enviada especial da Visão ao Haiti, 18 de Janeiro de 2010, <http://aeiou.visao.pt/enviada-especial-um-pais-sem-guarda=f544746;>



política base do sistema internacional – em conjunto e no âmbito das missões internacionais ganham nova dimensão.

É neste contexto atípico em que, apesar de existirem actores que apontem para um sistema unipolar, concordamos mais com o General Loureiro dos Santos, considerando que *“os EUA no final da guerra do Iraque ficarão com menos poder no Médio Oriente. E no mundo. Mas bastante, para continuarem, a ser o pólo que define o essencial da agenda internacional”*<sup>87</sup> no sentido de que devem ser considerados os novos tipos de actores de *“insegurança”* com potencial para actuarem principalmente em áreas instáveis e sujeitas às novas ameaças.

<sup>87</sup> SANTOS, José Loureiro dos, *Ameaça Global - o Império em Cheque*, Publicações Europa-America, Mem Martins, 2008, p 260;

## ***CAPÍTULO II***

### ***A importância da segurança***





## CAPÍTULO II - A IMPORTÂNCIA DA SEGURANÇA

*“Nas sociedades modernas, a segurança – direito fundamental dos cidadãos e, em simultâneo, obrigação essencial do Estado – é um parâmetro obrigatório de avaliação da qualidade de vida democrática. Não faz sentido falar em modernização, desenvolvimento social e económico, direitos, liberdades e garantias ou exercício da cidadania plena, esquecendo que o futuro só é viável com segurança para todos.”<sup>88</sup>*

*“A crescente preocupação com a insegurança e a criminalidade na Europa e, de um modo geral, nas sociedades industriais tem justificado um crescente interesse pela investigação no campo de uma sociologia da violência e da criminalidade associada ao estudo das mudanças sociais” (Lourenço, 1996:45).*

A instabilidade, imprevisibilidade e incerteza do mundo actual colocam a problemática da segurança no centro do debate das sociedades modernas. Da segurança é indissociável a sensação de vulnerabilidade da sociedade a um conjunto de novas ameaças e riscos que agudizam o sentimento de insegurança dos cidadãos.

As alterações no sistema político internacional e as novas tipologias de ameaças, onde o designado terrorismo islâmico assume particular agudeza, vieram alterar de forma drástica *“a noção de segurança<sup>89</sup> e reafirmar a sua importância tanto no plano interno como no plano internacional”*. (Teixeira, 2002:9)

A globalização não aumentou apenas a intensidade das trocas e transacções transfronteiriças, tais como comunicações, cultura, pessoas, serviços, bens, mas também permite a transacção de riscos e ameaças. Cada vez mais, certos eventos que ocorrem num qualquer ponto do planeta têm uma elevada probabilidade de serem influenciados por forças que são geradas a uma distância indeterminada desse local, daí alguns autores falarem em *“glocalização”*.

Num mundo globalizado a segurança é cada vez mais um factor estratégico de desenvolvimento e de sustentabilidade das sociedades e do estado e de competição entre países, regiões e cidades, determinante nas opções de investimento. Nos nossos dias, as sociedades assentes no estado de direito democrático vivem sob o espectro

<sup>88</sup>Intervenção do Ministro da Administração Interna na Sessão “Portugal Seguro – Estratégia de Segurança para 2008” Centro Cultural de Belém, 5 de Março de 2008;

<sup>89</sup> A origem etimológica da palavra, do latim *securus*, aponta para um estado ou situação livre de perigo, sendo corrente entender-se segurança como sinónimo de ausência de perigo (Alves, 1995).



de uma ameaça dirigida aos seus valores fundamentais, os direitos, as liberdades e garantias de cidadania e o exercício, sem constrangimentos, do poder democrático. É o nosso próprio modo de vida que está ameaçado.

Nas últimas décadas do século XX, muito especialmente a partir dos anos 80, as questões de segurança assumiram uma grande relevância nos países democráticos. De facto, a par do aprofundamento dos direitos de cidadania, assistimos ao crescimento do sentimento de insegurança das pessoas, gerando-se a ideia de alguma conflitualidade entre a liberdade e a segurança. Neste contexto, o direito à segurança ganhou novos perfis, sobrevalorizando-se enquanto instrumento decisivo para a realização do mais fundamental de todos os direitos das sociedades modernas, o direito à liberdade.

Não devemos no entanto encarar a liberdade e a segurança como um dilema, sob pena de pôr em causa a própria democracia. Reconhecendo-o, são cada vez mais aqueles que consideram esse fenómeno como um dos maiores desafios para as democracias modernas. Importa reconhecer que as sociedades do mundo livre, baseadas na democracia e no liberalismo económico, privilegiando os valores da liberdade e da tolerância, ainda não encontraram a fórmula para lidar com as “vulnerabilidades” que decorrem das suas principais virtualidades.

Actualmente, a política de segurança interna, assente na dimensão tradicional e materializada na prevenção e repressão de actos ilícitos, deve conjugar-se na perspectiva específica do combate ao sentimento de insegurança. Como é claramente demonstrado em vários estudos sociológicos<sup>90</sup>, em Portugal, o sentimento de insegurança das pessoas é muito superior àquele que seria expectável face à realidade criminal, facto que as referidas investigações tendem a associar à crescente mediatização de tudo quanto tem a ver com crime, polícia e justiça.

A Estratégia Europeia em Matéria de Segurança<sup>91</sup> identifica cinco ameaças à União Europeia: o terrorismo, considerado como uma crescente ameaça estratégica para toda a Europa; a proliferação das armas de destruição maciça, considerada como a maior ameaça à segurança da Europa; os conflitos regionais, que são uma ameaça à

<sup>90</sup> GUIBENTIF, Pierre, *Comunicação Social e Representações do Crime*, com a colaboração de GORJÃO, Vanda e CHETA, Rita, Cadernos do CEJ, nº 20 (2002);

<sup>91</sup> CONSELHO EUROPEU, *Uma Europa segura num mundo melhor. Estratégia europeia em matéria de segurança*, Bruxelas, 12 de Dezembro de 2003;



estabilidade regional; o fracasso dos Estados, pelo potencial dos mesmos se tornar bases de apoio de grupos terroristas e a criminalidade organizada, por ser uma ameaça interna com uma importante componente externa e pela potencial simbiose com o terrorismo.

Passados mais de seis anos sobre esta definição, as ameaças então identificadas como perigosas para os interesses dos países europeus mantêm-se, apesar de algumas se tornarem mais agudas, todas se tornaram mais complexas. A proliferação das armas de destruição maciça (ADM) identificada no relatório de 2003 como a *"potencialmente a maior ameaça à segurança da Europa"* intensificou-se, colocando sob pressão o quadro multilateral existente. A Líbia desmantelou o seu programa de ADM, no entanto o Irão e a Coreia do Norte continuam a não ter a confiança da comunidade internacional.

Ao nível do terrorismo e da criminalidade organizada mantêm-se as preocupações enunciadas na Estratégia. É uma das maiores ameaças à subsistência dos estados. Em Madrid e Londres ocorreram atentados, enquanto outros se evitaram, e assiste-se cada vez mais ao papel destacado que os grupos endógenos desempenham dentro das fronteiras da Europa. A criminalidade organizada continua a ameaçar a sociedades pela prática do tráfico de droga, de seres humanos e de armas, para além da fraude internacional e do branqueamento de capitais.

Desde sempre houve por parte da humanidade, preocupações com a sua própria segurança, a dos seus próximos, a dos seus bens. *"O Homem começou a usar meios físicos a sua disposição. A caverna representava a preocupação se proteger da chuva, do frio, dos animais. De seguida começou a tirar vantagem de grandes barreiras físicas tais como grandes pedras ou cursos de água. Seguidamente começou a usar guardas e vigias para proteger não só os seus bens como a si próprio."*

*"Começam, então a surgir as sociedades primitivas onde a protecção dos indivíduos surge como necessidade primordial. Surgem também formas de punição dos marginais como forma de protecção dos indivíduos e dos grupos e como tendência para o estabelecimento de equilíbrios na comunidade."* (Alves, 1995).





Se ao início prevaleciam formas de justiça privada<sup>92</sup>, mais tarde começam a surgir outras formas para punir desvios sociais em que estas são assumidas pelo Estado até chegarmos aos dias de hoje em que a segurança surge como uma das tarefas fundamentais do Estado. Neste contexto as polícias surgem como o principal garante da segurança num Estado. Nas sociedades ocidentais a segurança é considerada como um bem público, e um direito fundamental evidenciado pelo art.º 3 da Declaração Universal dos Direitos do Homem: *“Todo o indivíduo tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal”*. Portugal não é excepção uma vez que o artigo 27.º, nº 1, da CRP estatui que *“todos têm direito à liberdade e à segurança.”*

Se tivermos em atenção a expansão do crime internacional, a sofisticação dos meios empregues pelos criminosos, o poder económico que alguns grupos de criminosos possuem, fácil será entender que deveremos produzir cada vez mais e melhor segurança e pensar na vertente activa e não reactiva da ideia de segurança.

*“A segurança é uma questão de estado, mas, mais do que isso, é um Bem Público”* (Teixeira, 2002:10). Contudo, o conceito de segurança modificou-se, porque o ambiente operacional também se alterou. Se *“no plano internacional, a ameaça<sup>93</sup> era concreta, conhecida, exclusivamente militar”* e as guerras se travavam apenas entre os estados, no *“plano interno e sem qualquer relação com o exterior, lutava-se contra a criminalidade”*. (Teixeira, 2002:9)

A *“transnacionalização da Segurança”*, conjuntamente com as *“transformações a que temos assistido nos últimos anos, as incertezas, a volatilidade e a insegurança da Idade Imperial do século XXI, o aparecimento de novos, ou alteração do grau de importância, dos actores e ameaças, a necessidade de redefinir novos conceitos e novas missões das forças armadas”* (Borges, 2004) indiciam um repensar da segurança e dos

<sup>92</sup> Estas formas de justiça privada ainda eram muito primárias do género “olho por olho, dente por dente” ou “ao ladrão corta-se a mão”. Não têm a ver a *vingança privada* que perdurou no direito criminal português até às Ordenações Afonsinas que consistia em a justiça ser feita pelos particulares que vingavam as ofensas de que eles próprios ou os seus parentes haviam sendo vítimas que, quando fosse ofendida uma pessoa e o ofendido e o ofensor pertencessem à mesma família essa ofensa era apreciada pelo chefe de família. Se pertencessem a famílias diversas seguia-se uma guerra entre ambas, que, por vezes, terminava pelo extermínio de uma delas. (Eiras e Fortes, 2005: 401)

<sup>93</sup> Ameaça, do ponto de vista estratégico, é qualquer acontecimento ou acção, em curso ou previsível, que contraria a consecução de um objectivo e que, normalmente é causador de danos materiais e morais. Todavia, em sede da estratégia, para se considerar uma ameaça em sentido estrito tem que derivar de um agente com capacidade e intenção de provocar danos” (Borges 2004:64)



conceitos estratégicos de segurança interna e de defesa nacional, unificando-se num conceito de Segurança Nacional.

## 2.1. - SEGURANÇA Versos LIBERDADE

*"Aqueles dispostos a abdicar da essencial liberdade em troca de uma segurança temporária, não merecem nem liberdade nem segurança."*

Benjamin Franklin,  
*Historical Review*, 1759

Nestas duas curtas palavras estará a chave interpretativa da história e de muitas histórias da humanidade. Ninguém, sem segurança, se pode dar ao luxo de viver a liberdade. Em nome da segurança se praticaram e praticam graves agressões à liberdade. Por outro lado, sob o pretexto da liberdade se colocou e coloca em risco a segurança elementar da vida humana. Como Hitler, Estaline, Sadam e outros ditadores agiram supostamente em nome da segurança e os mártires e heróis que deram a vida em prol de determinadas causas, agiram também em nome da liberdade.

*"O binómio liberdade segurança, na sua coexistência, implica muitas vezes a colisão entre a liberdade do indivíduo e a segurança do Estado"* (Rodrigues 1998).

Citado por diversos autores, o par segurança e liberdade readquiriu nova dimensão após os acontecimentos do início do século, nomeadamente 11 de Setembro de 2001 e 11 de Março de 2004. Até então era considerado que quanto maior fosse a segurança menor seria a liberdade e vice-versa, contudo hoje temos deste fenómeno numa perspectiva diferente, que na prática poderá passar pela premissa de que *"para termos segurança, temos de ter liberdade."*<sup>94</sup> Por outro lado *"o estado de segurança só nascerá verdadeiramente no momento em que dispuser dum instrumento eficaz de vigilância do espaço público, o que supõe também a distinção clara entre este e o domínio privado."* (Roberto, 2002, 368)

A promoção da segurança sempre requer o sacrifício da liberdade, enquanto esta só pode ser ampliada à custa da segurança. Mas *"segurança sem liberdade equivale a escravidão (...); e a liberdade sem segurança equivale a estar perdido e*

<sup>94</sup> Cfr. Jornal "Expresso", edição nº 1516, de 17 de Novembro de 2001, entrevista realizada pela Jornalista Luísa Meireles ao então Ministro da administração Interna do XIV Governo Constitucional, Dr. Nuno Severiano Teixeira;



*abandonado (...) Essa circunstância provoca nos filósofos uma dor de cabeça sem cura conhecida. Ela também torna a vida em comum um conflito sem fim, pois a segurança sacrificada em nome da liberdade tende a ser a segurança dos outros; e a liberdade sacrificada em nome da segurança tende a ser a liberdade dos outros.”<sup>95</sup>*

A exigência das sociedades de hoje recai sobre o exercício pleno da liberdade no máximo de segurança. Nesta exigência surge o dilema e a incompatibilidade, pelo motivo de nem uma nem outra, nem as duas, contemplam o pleno do ser humano.

*“Uma sociedade que troca um pouco de liberdade por um pouco de ordem acabará por perder ambas, e não merece qualquer delas”.<sup>96</sup>*

Thomas Jefferson, um dos “pais fundadores” dos Estados Unidos, falou numa troca de “liberdade por segurança” no século XIX. Mas as suas palavras tornaram-se actuais depois do 11 de Setembro de 2001. A administração George W. Bush tomou uma série de medidas para aumentar a eficiência das autoridades americanas no combate ao terrorismo, sacrificando a liberdade em prol da segurança.

Em termos nacionais, os direitos à liberdade e à segurança encontram-se previstas na CRP “como o direito de qualquer cidadão a exercer a sua liberdade física, de circulação, ou de expressão, tendo como garantia que o Estado assegurará esse exercício, de forma segura, tranquilo e liberto de ameaças.” É uma tarefa de extrema complexidade, especialmente para as forças de segurança, pois cabe aos seus agentes conduzir as diligências de autoridade, precisamente aquelas mais susceptíveis de ferirem os direitos fundamentais e, simultaneamente, garantir a inviolabilidade desses direitos.

Tal como afirma o General Silva Viegas (1998), “estabelece-se assim, uma fronteira ténue, frágil e subjectiva, entre a legalidade e obrigatoriedade de agir e o crime por ter agido, que impõe em cada caso concreto uma apreciação qualitativa prévia que, por certo, não está ao alcance de todos os nossos Polícias”.

Adianta o Prof. Germano Marques da Silva (2000) “a lei dispõe que um dado comportamento humano constitui crime, mas di-lo em abstracto, e da abstracção da lei ao caso concreto, àquele que exige a intervenção policial, pode caber um abismo”.

<sup>95</sup> BAUMAN, Zygmunt, Comunidade: a busca por segurança no mundo actual, 2001;

<sup>96</sup> Thomas Jefferson (1743-1826), carta a James Madison;



*“A operacionalização dos direitos fundamentais, em conciliação com o direito à segurança, torna-se, assim, um exercício complexo, difícil para a máquina judicial e, cada vez mais, arriscado para os Polícias” (Viegas 1998).*

*“A multiplicidade das actividades individuais perigosas, nas suas mais variadas formas, não permite que as leis prevejam todas as circunstâncias em que as autoridades policiais hajam de actuar e os modos como devem fazê-lo. Também estas não possuem nenhuma bola de cristal que permita saber onde e como se vai dar determinado crime.” (Silva 2000). Tal como adianta José Rodrigues (1998), a polícia tinha, até há não muitas décadas, “a tarefa facilitada, pois dedicava-se a tornar efectivas leis que eram poucas e claras, decisões judiciais aprioristicamente acatadas e regulamentos precisos e comunitariamente consensualizados.”*

Na opinião do General Viegas<sup>97</sup>, o enquadramento legal restritivo imposto à actividade policial, *“corresponde ao ideal humanista das sociedades actuais e tem como finalidade assegurar a plenitude dos direitos fundamentais, mas que em muito diminui a capacidade de resposta das forças policiais”*. Adianta que *“a questão está no equilíbrio que permita a coexistência assumida da liberdade e da autoridade – o excesso de liberdade fere a autoridade, o excesso de autoridade elimina a liberdade” (Viegas 1998). “Esse equilíbrio corresponde às opções que os poderes instituídos vão adoptando a cada momento do desenvolvimento social. São os cidadãos que determinam a parcela de liberdade individual que se dispõem abdicar em troca de um maior nível de segurança. Quando uma sociedade impõe condições restritivas às polícias, por exemplo, ao nível dos procedimentos de identificação de pessoas na via pública, está a assumir a primazia dos direitos dos cidadãos relativamente às questões de segurança. É um risco assumido, pois como será fácil de entender, a lei, protegendo os cidadãos em geral, favorece mais aqueles que se dispõem a violá-la.” (Viegas 1998).*

Na opinião do General, não cabe às polícias contestar o quadro legislativo em que se insere a sua actividade nem encontrar formas de torneá-la lei, mesmo que a pretexto da eficácia da sua acção. Às polícias compete utilizar os meios que a sociedade lhes disponibiliza e, na estrita observância das suas competências e atribuições, otimizar os recursos de que dispõem. Não é a sociedade que tem de se

<sup>97</sup> Em funções de Comandante-geral da GNR, 1998;



adaptar às polícias, são estas que, *“através de um esforço permanente de formação técnica e humana, aliada à compreensão dos fenómenos sociais, têm de se conformar com a vontade e decisão legítimas do poder democrático.”*

No entanto, o excesso de restrições impostas ao exercício das actividades de segurança, podem, de alguma forma, pôr em causa o próprio fruir da liberdade por parte dos cidadãos. Gostaríamos de salientar, uma exigência que é feita ao agente da autoridade na sua actividade, a que o General Silva Viegas denominou de *“Intuição Policial”*, que vem complicar ainda mais a função policial. Repare-se que a intuição policial, não se encontra prevista em nenhum código ou manual, dificilmente poderá ser ensinado, senão pela força da experiência. O mesmo se passa com o bom senso, que muitas vezes se exige ao polícia. Onde está definido o conceito de *“bom senso policial”*?

## 2.2. - O CONCEITO TRADICIONAL DE SEGURANÇA

Segurança tem sido sempre considerada *“uma competência do Estado, desde que o conceito começou a ser utilizado, a partir do século XVII, o Estado é a entidade que detém como numa das suas atribuições fundamentais, o monopólio do uso da violência e os meios para a protecção e segurança dos cidadãos.”* (PEREIRA, 2006:143)

Ao longo dos séculos a segurança, como monopólio do estado tem sido dividida entre segurança interna e segurança externa ou defesa.

Actualmente, o Estado encontra-se num processo de *“reforma”*, no quadro de um mundo cada vez mais interdependente e globalizado, que obriga ao repensar e redefinir das estruturas, conceitos e funções do Estado, designadamente em matéria de segurança e da relação desta com a cidadania.

Na evolução que o ambiente de segurança mundial sofreu na última década, conforme temos descrito ao longo deste enquadramento global, evidencia-se a substituição da certeza que havia sobre a identidade, natureza e localização do inimigo por uma grande incerteza e imprevisibilidade sobre os riscos e ameaças que possam por em causa a segurança e estabilidade de que necessitamos para que haja progresso e bem-estar social. Como temos provado estamos perante um *“conceito de*



*difícil definição e esta dificuldade deve-se, entre outros, ao facto de cada entidade<sup>98</sup> possuir o seu próprio entendimento de segurança ou, mais concretamente, possuir a sua própria percepção de segurança” (Macedo, 2005).*

*“Segurança é tudo aquilo que faz a diferença entre a Liberdade e a anarquia.” (Rocard, 1989 apud Alves, 2003:4). Trata-se de um vocábulo que tanto aparece isolado como aparece associado a outros termos como, por exemplo, “Segurança Nacional”<sup>99</sup>, “segurança interna”<sup>100</sup>, “segurança privada”<sup>101</sup>, “segurança jurídica”<sup>102</sup>, “segurança social”<sup>103</sup>, “segurança militar”<sup>104</sup>, entre outros, admitindo desta forma as mais variadas definições.*

O dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea da Academia das Ciências de Lisboa (2001) define segurança como *“estado de tranquilidade ou de confiança que resulta da ausência de perigo; situação em que não há qualquer perigo a temer”*. A segurança também pode ser definida como *“estado ou condição que se estabelece num determinado ambiente, através da utilização de medidas adequadas, com vista á sua preservação e á conduta de actividades, no seu interior ou em seu proveito, sem rupturas”* (Alves, 1995: 16).

<sup>98</sup> Entende-se aqui que entidade poderá ser o indivíduo, a organização, país ou conjunto de países;

<sup>99</sup> Segurança Nacional é considerada, segundo o Instituto de Defesa Nacional (IDN), como condição para que um Estado sobreviva. Para o IDN é uma “situação que garante a unidade, a soberania e a independência da Nação; a unidade do Estado e o desenvolvimento das suas tarefas; a liberdade de acção política dos órgãos de soberania e o regular funcionamento das instituições democráticas no quadro constitucional.” (Alves, 2003: 5)

<sup>100</sup> Cfr. art. 1º, nº1 da Lei de Segurança Interna (LSI), aprovada pela lei 53/2008, de 29 Agosto.

<sup>101</sup> Cfr. art. 1º do Regime Jurídico da Actividade de Segurança Privada aprovado pelo Decreto-Lei nº35/2004, de 21 de Fevereiro. A segurança privada é aquela que tem uma actividade subsidiária e complementar da actividade das forças e serviços de segurança pública do Estado e que visa a prestação de serviços a terceiros por entidades privadas com vista à protecção de pessoas e bens, bem como à prevenção prática de crimes ou a organização, por quaisquer entidades e em proveito do próprio, de serviços de autoprotecção, com vista á protecção de pessoas e bens e à prevenção prática de crimes.

<sup>102</sup> Cfr. Enciclopédia Verbo Luso-Brasileira da Cultura, 2003, coluna 613. Segurança jurídica se manifesta num Estado de Direito *“na proibição da retroactividade da lei penal e, mais amplamente, da lei restritiva de direitos, liberdades e garantias e de lei desfavorável.”*

<sup>103</sup> Cfr. Enciclopédia Verbo Luso-Brasileira da Cultura, 2003, coluna 622. A Segurança Social consiste num “conjunto de medidas organizadas pelo Estado ou por ele reconhecidas e tuteladas, de resposta à ocorrência de determinados riscos sociais da vida das pessoas.”

<sup>104</sup> Cf. Dicionário da Língua Portuguesa, versão 1.0 (1996). A segurança militar é um *“conjunto de providências tomadas por um comando militar como protecção contra a surpresa, a observação, a espionagem e a sabotagem por parte do inimigo.”*





Como temos vindo a demonstrar o conceito de segurança é muito amplo e, por conseguinte, de difícil definição. Existem múltiplas perspectivas e abordagens, sendo chamadas à colação as mais relevantes para o estudo em curso.

O conceito de segurança *“é um conceito de sempre, uma das mais antigas aspirações do Homem e da vida em sociedade, a razão de ser de muitas formas de organização colectiva que historicamente podemos recensear, a grande antítese dos receios e dos medos justificados que cada um de nós, e todos em conjunto, sentimos e tememos.”* (Luís Patrão, 2000)<sup>105</sup>

A Segurança pode ser considerada como o estado de tranquilidade que resulta da ausência de perigo ou risco.<sup>106</sup>

Segurança é uma condição relativa de protecção através da qual é possível neutralizar ameaças discerníveis contra a existência de alguém ou de alguma coisa.

Segundo o General Viegas no que respeita à segurança *“nunca houve, e certamente não existirá jamais, uma sociedade completamente segura, porque a segurança resulta de esforços colectivos e individuais contraditórios, uns no sentido do cumprimento das normas, outros no sentido da sua transgressão”* de forma que segurança passa por ser *“um produto do sistema social, no qual se traduzem as condições estruturais e conjunturais de um sistema amplamente complexo, no qual se promove a interacção entre variáveis como a educação familiar, o nível escolar, a saúde física e mental, ou o emprego, e uma necessidade básica do homem e naturalmente uma das finalidades exclusivas e características dos fins do estado, e que, quando posta em causa, faça perigar a própria sociedade política e, ao nível do homem como ser crie sentimentos e reacções que muitas vezes ultrapassam o próprio sentido da realidade”*, pelo que no entendimento desta autor a segurança mais do que *“um estado físico, corresponde a uma representação psico-sociológica dos cidadãos e das populações,*

<sup>105</sup> Então Secretário de Estado da Administração Interna;

<sup>106</sup> Ameaça - É qualquer vector potencial de danos, não localizado e impreciso: a ameaça acidente de trabalho; a ameaça incêndio; a ameaça sismo; a ameaça de roubo; a ameaça terrorismo;

Alvo - É o objecto sobre o qual pode desencadear-se a ameaça, sejam pessoas, animais, instalações, equipamentos, materiais, valores, documentos, conhecimento;

Perigo - É a possibilidade, identificada e localizada, de uma ameaça se concretizar, dadas as condições gerais existentes;

Risco - É a probabilidade de a ameaça se concretizar quantificação com vista a diminuir a incerteza resultante da análise detalhada da situação no alvo;

Vulnerabilidade - É um ponto fraco do alvo, que pode agravar os danos neste ou dar vantagem e ser explorado pelo lado da ameaça;



*traduzindo um sentimento construído e sustentado na vivência quotidiana. A segurança terá de ser entendida como uma condição de realização da cidadania.”*

### 2.3. - O CONCEITO DE SEGURANÇA HUMANA

Desde o tratado de Vestefália, em 1648, que os estados agiam num quadro internacional simples em que existia uma fronteira clara entre a ordem interna e a anarquia internacional e em que o estado detinha não só o monopólio do uso da força, mas também o monopólio das relações internacionais. Este conceito está afastado da realidade actual, dando lugar a novos entendimentos e deslocando a centralidade da segurança para a pessoa humana.

O conceito de Segurança Humana (PEREIRA 2006:17) surge pela primeira vez, em 1994, num dos documentos do PNUD. Desde então tem sido recorrente nos campos de índole académica, política e social. É uma noção ampla, multidimensional, que atravessa vários campos, centrada nas pessoas e nas comunidades, mais que nos estados. Cada país deixou de ter o espaço de interesses nacionais confinado às fronteiras tradicionais. Ampliou-se em função das novas realidades estratégicas da conjuntura internacional.

O conceito de segurança humana é recente e tem sido muito utilizado para descrever a protecção das pessoas diante de um largo espectro de ameaças, riscos e desafios. Estas ameaças por vezes não são novas, o que muda é a sua incerteza, natureza e intensidade, entre as quais temos os estados falhados, as catástrofes naturais, perturbações sociais e de ordem pública, guerras internas e guerras civis, subdesenvolvimento, epidemias, práticas de genocídio, fome, imigração descontrolada, quase sempre associadas a graves atentados contra os direitos humanos.

Podemos ter atingido o estágio de coabitação entre as soberanias dos indivíduos e do estado, porventura este conceito de segurança humana pode contribuir para a erosão da soberania tradicional dos Estado. *“Estas novas noções significam também um acréscimo de responsabilização dos Estados: a soberania dá-lhes direitos, mas também lhes confere obrigações. E é, acima de tudo, obrigação dos Estados, de todos os Estados, a segurança dos indivíduos, para além dos tradicionais deveres de segurança nacional e de segurança internacional. Simplesmente, aqueles que*





*não o consigam ou, pior, não o queiram fazer, hoje, arriscam que outros o façam por si, mesmo no seu seio.*"<sup>107</sup>

Este novo conceito de segurança, característico do período pós Guerra Fria, *"provocou uma alteração na relação entre segurança e desenvolvimento. Exige uma adaptação daqueles que eram os tradicionais instrumentos de resposta aos riscos e às ameaças, nomeadamente no âmbito da Segurança e Defesa."*<sup>108</sup>

Embora os defensores e promotores da segurança humana apresentem divergências entre si acerca *de que ameaças* os indivíduos devem ser protegidos, o consenso em torno da noção de que o primeiro objectivo é a protecção dos indivíduos e a dignidade humana é suficiente para produzir alterações sensíveis, já que o quadro que explica e procura evitar as guerras entre estados é insuficiente e irrelevante para explicar e prevenir os conflitos violentos dentro dos Estados e proteger os indivíduos de certos atentados ou tragédias.

Neste novo contexto de ameaças e riscos, conceptualmente, segurança deve ser entendida em sentido lato, englobando as acções de defesa externa, defesa interna e defesa civil. Nesta perspectiva, a segurança deixou de ser um tema exclusivo dos estados. Para a sociedade civil e para as pessoas em geral, a segurança humana converte-se num assunto central do seu bem-estar e segurança e para o funcionamento de uma sociedade baseada na liberdade e na convivência social.

Os europeus construíram, durante anos, uma civilização assente nos conceitos do bem vida, da segurança e da tranquilidade. Construíram um sistema de instituições de protecção, antevendo as incertezas do futuro, no campo financeiro, da saúde ou do clima. Instituições que salvaguardassem a nossa segurança, os nossos bens, a nossa vida dos ataques de outros. O estado foi, desde o início, o principal impulsionador destas instituições, exércitos, polícias, bancos, companhias de seguros, hospitais, caixas de previdência, montepios, sendo nas últimas décadas acentuada a concorrências das instituições privadas que, pelo lucro, tentam ultrapassar as instituições públicas.

<sup>107</sup> Luís Tomé, <http://www.alamedadigital.com.pt>;

<sup>108</sup> Intervenção do Ministro da Defesa Nacional na Reunião informal de Ministros do Desenvolvimento da UE sobre Segurança e Defesa, no Funchal em 21 de Setembro de 2007;



O conceito tradicional de segurança surge muitas vezes associado à manutenção da ordem pública e ao controlo da criminalidade. No entanto os cidadãos percebem a segurança de forma mais abrangente, derivada das incertezas e dificuldades do dia-a-dia, sejam no trabalho, na saúde, na economia ou no ambiente.

A segurança humana significa uma vida livre de ameaças profundas aos direitos das pessoas, à sua segurança e das próprias vidas, visa proteger as liberdades vitais, proteger as pessoas expostas às ameaças e a situações difíceis. Por aqui podemos confirmar que a segurança humana não está só relacionada com a ordem pública e com a garantia do cumprimento das leis, mas compreende outras dimensões do ser humano e da relação deste com o seu contexto social e natural, invocando a protecção, a prevenção e a habilitação das pessoas para garantirem a própria segurança em situação de vulnerabilidade.

A “*sociedade de risco*”, teorizada por Beck, parece fazer sentido. Uma das ideias fundamentais de ULRICH BECK, (1992) autor ao qual é atribuída a paternidade deste conceito, é a de que na “*modernidade avançada*” a produção social de riqueza é sistematicamente acompanhada pela produção social de novos riscos. Beck sugere que aos conflitos da sociedade industrial que se centravam, sobretudo, na distribuição de recursos escassos, somam-se hoje outros conflitos que incidem sobre a produção, a definição e a distribuição dos riscos causados pelo próprio sistema industrial e tecnológico. Giddens refere-se, por seu lado, aos riscos “*manufacturados*” pela aplicação da tecnologia (GIDDENS, 1998: 35).

Este entendimento não é indiferente ao facto de os riscos serem indissociáveis dos processos da globalização económica e social. Eles escapam do mesmo passo às instituições de controlo e protecção da sociedade industrial e dos estados. Uma outra ideia central é que os cidadãos se tornam cada vez mais “*socialmente reflexivos*”, deixando de aceitar sem discussão novas tecnologias ou novos modelos produtivos. Os riscos tendem a dominar o debate público, dando origem a novos tipos de conflitos e controvérsias (BECK, 1994: 27).

*“O paradigma estatocêntrico não tem capacidade explicativa e terapêutica para as novas realidades que decorrem do processo de globalização”* (FALK, 2002:72).

No quadro da Segurança Humana, o objectivo da grande segurança é a protecção do cidadão e não apenas do Estado-Nação, daí a relevância das ameaças



como o terrorismo transnacional, a criminalidade organizada ou as epidemias globais. *“São ameaças transnacionais como o crime organizado, o narcotráfico, o terrorismo transnacional e outras, que determinam a transnacionalização do fenómeno da segurança e exigem não só novas perspectivas de análise, mas também e sobretudo novas políticas de segurança”* (TEIXEIRA, 2004:5).

Os problemas da segurança devem ser hoje entendidos numa abordagem múltipla e multisectorial, explicada através do conceito amplo de segurança humana.

O primeiro-ministro, Engenheiro José Sócrates afirmou no Parlamento que a *“segurança é a primeira das liberdades”*. Durante o debate sobre a Reforma da Segurança Interna, o primeiro-ministro apresentou um conceito de segurança reduzido a uma dimensão puramente “securitária”. Falou dos “meios” e do “pessoal”, falou das “esquadras” e da “polícia”, tudo perfeitamente “integrado” através do acesso à rede digital de banda-larga. Contrariamente ao conceito que apresentamos nesta secção, a segurança de que o primeiro-ministro falou resume-se à manutenção da ordem pública e ao exercício da autoridade do Estado.

## 2.4. - A PROBLEMÁTICA DA INSEGURANÇA

*“A insegurança é um dos principais problemas com que se debatem os portugueses. Nos últimos tempos, a violência de alguns crimes tomou proporções que nunca se tinha visto em Portugal”*<sup>109</sup>

O sentimento, segundo António Damásio<sup>110</sup> *“é uma espécie de eco ao nível do sistema nervoso mais consciente das emoções que lhe chegam das vísceras, do sistema esquelético-muscular e dos sentidos que nos ligam mais directamente ao exterior.”*

O Dicionário da Língua Portuguesa define insegurança como *“falta de segurança; inquietação”*, enquanto o Dicionário de Psicologia apresenta como definição do referido conceito *“o sentimento de ser incapaz de enfrentar situações; sentir-se desprotegido, ameaçado ou ansioso”*. No entanto, a literatura acerca da temática da insegurança apresenta as suas próprias definições.

O sentimento de insegurança não é algo completamente racional, mas sim uma resposta emocional expressa em comportamentos de defesa, que dificulta muitas

<sup>109</sup> Rui Pereira, Ministro da Administração Interna, declarações em 14 de Janeiro de 2008;

<sup>110</sup> cf. *O sentimento de si*, Lisboa, Europa-América, 1999;



vezes um diagnóstico objectivo, impossibilitando o seu combate e diminuição, “*é mais difícil combater o sentimento de insegurança do que combater a criminalidade*”.<sup>111</sup>

A insegurança condiciona o comportamento do ser humano e o regular funcionamento das instituições do estado democrático, colocando em causa o valor da liberdade e o exercício dos direitos civis, políticos e sociais. O estado vê-se assim obrigado não só a prevenir e combater as ameaças e os riscos reais, mas também os fenómenos que são subjectivamente percebidos pelos cidadãos como afectando a sua segurança. O sentimento de insegurança é definido por diversos autores, (Roché 1993; Lourenço 1996) define-o como sendo “*um conjunto de manifestações de inquietação, de perturbação ou medo cristalizadas sobre o crime*”<sup>112</sup>.

O sentimento de insegurança, enquanto manifestação de medo ou de preocupação, “*expressa-se através de um complexo sistema de representações e de práticas sociais*” (Lourenço 1996: 56). Trata-se assim de “*um estado psicológico para o qual concorrem várias variáveis. Muitas vezes pessoas que vivem em locais onde existe um maior número de crimes sentem-se mais seguras que outras que vivem em zonas nobres de uma cidade. Então a que se deverá este sentimento com uma disparidade de resultados tão irreal? A resposta talvez esteja na forma como olham para as forças de segurança da sua zona*” (Oliveira 1998: 3).

“*Em meados dos anos 70, a insegurança provocada pela criminalidade emerge como problema social e político significativo. Desde então, nunca mais abandonou a agenda das questões sociais. Inicialmente, o que impressionou mais foi o carácter excessivo desta inquietação face ao risco real*” (Robert, 2002:83).

É um dado adquirido que a insegurança, medida através das taxas de criminalidade sofreu um aumento, assim como é real o medo do crime

No final do século XX, época caracterizada pela mudança social acelerada, podemos constatar como a modernidade, que a impulsiona, é um fenómeno com duas faces: o lado das oportunidades, com possibilidades largamente abertas e benéficas; e o lado sombrio, que leva muitas vezes que vivemos hoje num mundo assustador e

<sup>111</sup> Juiz-desembargador Vargues Gomes, Inspector-Geral da IGAI;

<sup>112</sup> Na perspectiva de Roché (1993), há uma tendência generalizada dos vários actores sociais em estabelecer uma relação de causa-efeito entre crime e sentimento de insegurança, devido ao facto de o crime atingir os indivíduos na vertente mais íntima e profunda, ligada ao seu corpo, à sua casa a aos seus bens;



perigoso. *“A modernidade consiste fundamentalmente numa sucessão de rupturas com o passado”*. (Alves 1999: 4)

A insegurança e a segurança assumem-se com um dos assuntos que constituem preocupação e exigem uma atenção permanente por partes das modernas sociedades ocidentais. As pessoas sentem-se cada vez mais inseguras, sentem medo, receio, e clamam por segurança, exigem medidas concretas de segurança às estruturas sociais formais, as estruturas do estado português.

É clássico considerar que a existência do estado se justifica para atingir três grandes fins últimos: bem-estar, justiça e segurança. *“Ainda assim são identificáveis nas sociedades modernas os palcos principais onde se desenrolam actividades que afectam a segurança: a economia, o bem-estar da sociedade civil, a ordem pública, a política quer interna quer internacional e o ambiente natural ou construído. Além do estado, são também actores nestes palcos, promovendo medidas de segurança, ou gerando formas de insegurança, muitas organizações, as famílias, os grupos e indivíduos com condutas desviantes, os órgãos da comunicação social e a natureza”*. (Alves 2003:4)

O estado tem vindo a descurar cada vez mais a sua obrigação de garantir a segurança das pessoas e dos seus bens, dando espaço a que cada vez mais a segurança seja assumida por entidades privadas, como empresas de segurança, o que leva a uma cada vez maior privatização da segurança. Quando existe insegurança, é necessário estabelecer medidas de segurança, de modo a resolver e fazer cessar os factores geradores da insegurança. Segurança e insegurança são dois assuntos conexos, pode-se mesmo dizer que a insegurança pode ser definida como a ausência de segurança.

#### **2.4.1. - Consistência e evolução da insegurança**

Não obstante o sentimento de insegurança acompanhar o ser humano desde os seus primórdios, enquanto fenómeno psicológico no sentido do medo surge apenas nos últimos 150 anos, associado a fenómenos geradores de pânico social. (Fernandes 1997 citado por Fonte 2000).

*“Não podemos centrar a emergência deste sentimento de insegurança unicamente no crime ou reduzir a problemática da insegurança ao agravamento da criminalidade. É um dado adquirido que a insegurança, medida através das taxas de*



*criminalidade, sofreu um aumento, assim como é real o medo do crime manifestado pelas pessoas, visível nos comportamentos cautelares e na afirmação de que se sentem inseguras, ou em manifestações de protesto, substituindo, por vezes, o Estado, desencadeando acções de justiça popular.” (Lourenço, 1996).*

Segundo S. Roché (1991) a actual questão da insegurança, em termos sociais e políticos, resulta da combinação do aumento da criminalidade com um processo de selecção e construção social do crime como risco. Assim, apenas deste modo será explicável a centralidade da insegurança relativamente a outros riscos que caracterizam a modernidade.

Lourenço (1996) defende que o *“sentimento de insegurança é um fenómeno eminentemente subjectivo<sup>113</sup>, já que se alicerça na forma particular que cada um tem de perceber a realidade e expressar os seus sentimentos pessoais relativamente à realidade social concreta.”* Para este autor é muito claro, portanto, que a principal causa do aumento da insegurança tem a ver com a multiplicação das desordens e com o aumento da delinquência na sociedade contemporânea.

Na mesma perspectiva, Rui Rio<sup>114</sup> refere que *“quando actuamos ao nível da coesão social, estamos também a actuar a favor da classe média e da sociedade como um todo, ao nível da segurança. Porque, quando não tratamos das pessoas que mais precisam de nós, essas pessoas têm naturalmente a tendência de se revoltarem contra a sociedade que não cuida delas, marginalizando-se e criando um ambiente de insegurança. Neste contexto, o combate ao sentimento de insegurança assume-se, por isso, fundamental”<sup>115</sup>.* No seguimento desta ideia, o ex Procurador-Geral da República, o Conselheiro Souto Moura<sup>116</sup>, refere a insegurança pode manifestar-se *“tanto ao nível do bairro em que vivemos como do planeta que habitamos”*.

De igual modo, o sentimento de insegurança deve ser compreendido como *“uma manifestação de medo ou inquietação, individual ou colectiva, cristalizada sobre o crime”* (Lourenço 1998: 52). Ou seja, *“não pode ser encarado como um medo irracional, visto que o desenvolvimento deste temor ou preocupação é fruto da*

<sup>113</sup> Aliada a esta subjectividade surge ainda a necessidade de alertar para a distinção entre insegurança real e insegurança percebida;

<sup>114</sup> Presidente da Câmara Municipal do Porto;

<sup>115</sup> Disponível em [http://www.cm-porto.pt/pageGen.asp?SYS\\_PAGE\\_ID=455902&ID=1419](http://www.cm-porto.pt/pageGen.asp?SYS_PAGE_ID=455902&ID=1419)

<sup>116</sup> Intervenção na sessão solene de abertura do ano judicial de 2002;



*construção social, estabelecida de forma racional, da realidade percebida pelos indivíduos”.*

*“Entre nós, esta visão da insegurança como um processo em crescimento exponencial é característica do discurso social em torno do crime e da ordem pública produzido desde meados da década de 90, e parece ser, em certa medida, confirmada por uma análise dos inquéritos de vitimação conduzidos no nosso país, sobretudo se nos centrarmos nos grandes centros urbanos” (Machado 2004: 15).*

Este sentimento tem vindo a crescer e nos últimos anos, porventura de modo mais evidente nas duas últimas décadas, assistiu-se a um aumento crescente das preocupações com a segurança que não pode ser escamoteado.

Estas preocupações são legítimas porque são livremente expressas pelos cidadãos, embora se possa considerar nem sempre justificadas pelas estatísticas criminais, ou mesmo pelos acontecimentos. São, ainda assim, preocupações que alimentam e se alimentam do discurso do medo. Como refere Machado (2004), a *"conceptualização do medo do crime é um processo interpretativo, construído e sustentado através da adopção de um discurso que magnifica o risco criminal e a vulnerabilidade face a ele"*.

Um estudo recente, desenvolvido sobre “Segurança, Protecção de Dados e Privacidade em Portugal”<sup>117</sup> revela que 60,5% dos inquiridos sente que a insegurança em Portugal aumentou no ano de 2008. Para 27,4% dos cidadãos, que responderam ao inquérito, a situação piorou bastante.

Entre os locais onde o sentimento de insegurança é maior, 80,1% dos inquiridos escolheram a via pública. O receio aumenta em horário nocturno, afirmam 78,2%. Para 77,5% as discotecas, bares e os parques de estacionamento são os locais que consideram menos seguros. O local onde o sentimento de segurança é maior é a habitação, respondem 82,4%.

<sup>117</sup> O estudo foi realizado pela «PremiValor Consulting» para a «ADT Fire & Security», num universo de 860 inquiridos, entre 10 de Novembro e 11 de Dezembro de 2008 nas cidades de Lisboa, Porto, Faro, Évora, Castelo Branco, Amadora e Loures;





O “*carjacking*”,<sup>118</sup> roubo de viaturas sob ameaça ou violência contra o condutor/proprietário, é uma preocupação de 33,3% dos entrevistados, que consideram “*elevada ou muito elevada a possibilidade de ser alvo de uma situação deste tipo*”, divulga o estudo.

Os factores que mais contribuem para a sensação de insegurança são o desemprego, seguido das novas formas de criminalidade, consideram 58,5%. As alterações na composição da sociedade são a principal causa para 45,3% e para 39% o motivo é o aumento da violência na sociedade. Na perspectiva de uma solução, 49% defendem a aplicação de leis mais rígidas, enquanto 43% pedem mais polícias nas ruas.

Dos factores que podem contribuir para a criação e manutenção de tal sentimento de insegurança podem-se indicar como estruturantes todos os medos, reais ou fictícios, dos cidadãos, relativos ao seu futuro ou ao seu emprego, ou às condições de vida, quer próprias, quer dos familiares, nomeadamente motivados pela crise financeira.

Apontam-se ainda todas as situações de injustiça ou de menor rapidez na resposta relativamente àquilo que se considera como factor gerador de níveis elevados de insegurança, as aparentes deficiências e demoras na obtenção de resultados judiciais ou de apoio das forças de segurança, a perda de credibilidade e de respeitabilidade, das instituições do Estado, a ininteligibilidade das leis para o cidadão comum, a alteração frequente delas, por vezes com razões incompreensíveis, a deficiência generalizada relativa aos mínimos aceitáveis do conhecimento do nosso sistema jurídico, a narração empolada, sensacionalista, e, frequentemente imperfeita ou, mesmo, tendenciosa, feita por alguns órgãos da comunicação social.

#### 2.4.2. - O papel do estado no combate à insegurança

O Estado não pode deixar de colocar no plano das primeiras prioridades a garantia da segurança da sociedade global e politicamente organizada, das organizações que nela existem, das comunidades nela contidas, dos cidadãos em

---

<sup>118</sup> O *carjacking* é um fenómeno criminal que consiste, essencialmente, no roubo de veículos na presença ou proximidade do seu proprietário, que vê a sua integridade física ameaçada, geralmente com recurso a arma branca ou de fogo; Este fenómeno teve origem nos Estados unidos na década de 80. Em Portugal, surgiu como fenómeno criminal em 2003;





grupo e enquanto indivíduos e ainda dos seus bens materiais e espirituais. Isto, sem esquecer que o exercício da autoridade democrática do Estado é um pressuposto indissociável do exercício da Liberdade. Ao Poder político é exigido por todos os cidadãos que *“mantenha a justiça nas relações interpessoais e sociais e que promova o bem-estar material, defendendo uma ordem capaz de tornar plenamente efectivos os direitos e as liberdades de todos indivíduos.”* (artigo 28.º DUDH)

Ao Poder Político, enquanto instrumento juridicamente organizado e estruturado, compete-lhe a segurança de pessoas, bens e dos valores que constituem e edificam uma sociedade moderna e próspera, para que cada cidadão ocupe o seu lugar, ao qual corresponderá uma função no todo, sem prejuízo das finalidades e actividades particulares de cada um.

Para além de constituir um direito fundamental do cidadão, a segurança é, paralelamente, uma das tarefas fundamentais do Estado, como decorre da leitura do artigo 9.º, alínea b) da CRP.

Para prosseguir essas condições, o estado recorreu a um aparelho preventivo - Sistema de Segurança Interna - onde se enquadram os serviços e forças de segurança e um aparelho repressivo - Sistema de Justiça Penal - constituído pelos tribunais e órgãos e serviços do Ministério Público.

Neste âmbito foi consagrado na CRP (artigo 27.º) o direito à segurança e o direito à liberdade. Para prosseguir essa tarefa nobre, o estado recorre às forças de segurança, que, por força do n.º 1 do artigo 272.º da CRP, *“tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”*.

Ao garantir estes direitos o Estado promove, ao mesmo tempo, o bem-estar económico, social e cultural, levando a cabo uma parte significativa da segurança interna promovida pelas forças de segurança, às quais também está cometida a prevenção da criminalidade (art.º 272.º n.º 3 CRP).

A prevenção da criminalidade é conseguida numa dupla vertente: a função de vigilância e a função de prevenção criminal propriamente dita. A Função de vigilância efectuada pela polícia tenta evitar que se infrinjam *“as limitações impostas pelas normas e actos das autoridades para a defesa da segurança interna, da legalidade democrática e dos direitos dos cidadãos”*. A função da prevenção criminal propriamente dita traduz-se *“na adopção de medidas adequadas para impedir certas*



*infracções de natureza criminal*”, visando desta forma a protecção de pessoas e bens, a vigilância de indivíduos e locais suspeitos, não colidindo ou restringindo estas acções com os direitos dos cidadãos.

As forças de segurança, no exercício regular destas funções, *“promovem e garantem a ordem, a segurança e tranquilidade públicas, protegem a vida e a integridade das pessoas bem como os seus bens, assegurando ao mesmo tempo o normal funcionamento das instituições e o respeito pela legalidade democrática, contribuindo de igual modo para a efectivação dos direitos e liberdades dos cidadãos assegurando-lhes o bem-estar quer económico quer social e cultural, próprios de uma sociedade organizada.”* (Martins 2002 s. ed.)

### ***CAPÍTULO III***

#### ***A convergência na Defesa e Segurança***





### CAPITULO III - A CONVERGÊNCIA NA DEFESA E SEGURANÇA

Segundo Rui Pereira<sup>119</sup>, *“A Segurança e a Defesa são concepções essenciais e o tradicional é serem distinguidas na própria Constituição. É isso que sucede em Portugal. A Constituição Portuguesa prevê num artigo a função de Defesa Nacional e noutro artigo a função de Segurança Interna, associada ao trabalho de polícia. No entanto, nos últimos anos tem-se registado uma aproximação entre as duas funções de Estado. Primeiro, por força da chamada criminalidade organizada que, sobretudo a partir dos anos 70, emergiu dedicada ao tráfico de droga, de pessoas e armas o que obrigou a um esforço alargado dos Estados. Isto é, colocou a questão do crime organizado a nível de Defesa Nacional e não apenas de Segurança Interna”*<sup>120</sup>, afirmando que continua a fazer sentido distinguir os conceitos de Segurança Interna e de Defesa Nacional.

No entanto o General Garcia Leandro tem uma posição mais vincada sobre a matéria, referindo que *“Se no passado e em termos históricos, se poderia separar a segurança militar (ameaças externas) da segurança interna e da segurança (protecção) civil, hoje a situação é completamente diferente, as áreas sobrepõem-se e tudo deve ser concebido, estruturado e planeado de modo integrado ao nível da Estratégia Total...”*<sup>121</sup>

O actual MAI, Dr. Rui pereira adianta que *“Entre Segurança e Defesa há relações que são óbvias. A Segurança Interna e a Defesa são referidas na constituição em artigos vizinhos, mas apesar de certas ameaças de primeira grandeza implicarem que, em muitos aspectos, haja uma cooperação entre o sistema de Segurança Interna e o sistema de Defesa, os conceitos continuam a ser distintos.”*<sup>122</sup> Na alocução em sede do I Congresso de Segurança e Defesa,<sup>123</sup> o ministro defende a manutenção da autonomização da Segurança e da Defesa, não propondo quaisquer alterações constitucionais, referindo que o sentido das últimas alterações legislativas, nomeadamente ao nível da LSI e da LDN garante a cooperação necessária entre forças de Segurança e Forças Armadas e que *“parece certo que persiste no plano da CRP e no*

<sup>119</sup> Actual Ministro da Administração Interna;

<sup>120</sup> In, Revista «Segurança e Defesa», nº 1, Novembro de 2006, pág. 68 e 75;

<sup>121</sup> In, Revista «Segurança e Defesa», nº 2, Fevereiro de 2007, pág 16;

<sup>122</sup> Ministro da Administração Interna, Dr. Rui Pereira, entrevista à TDSNews em 13 de Setembro de 2007, consultado em <http://www.xmp.com.pt/tdsnews>, em 25 de Março de 2008;

<sup>123</sup> Centro de Congressos de Lisboa, 24 e 25 de Junho de 2010;



*plano da natureza das coisas a distinção entre segurança interna e defesa nacional, vizinhos mas que correspondem a funções diferentes de um estado soberano.”*

O professor Severiano Teixeira<sup>124</sup> é igualmente prudente referindo sobre esta temática que *“a longo prazo e porque será cada vez mais difícil a definição clara dos limites interno-externo, os Estados terão que repensar a articulação entre Segurança Interna e Segurança Externa, com consequências, futuramente relevantes sobre a ordem jurídica ou constitucional e sobre o domínio operacional do uso da força, nomeadamente, a relação entre Forças de Segurança e Forças Armadas.”*<sup>125</sup>.

A formulação defendida pelo Professor Adriano Moreira<sup>126</sup>, indica que *“a fronteira das ameaças não é coincidente com a rigidez das fronteiras nacionais, é móvel e definida pelos originadores da ameaça, passando pelo interior dos Estados e estes, se utilizarem a linguagem tradicional, terão de reconhecer que a ameaça e a agressão externas estão eventualmente dentro dos países e que as definições tradicionais de segurança e de defesa, a distinção entre segurança interna e externa, reclamam nova articulação”*.

### 3.1. - O CONCEITO DE SEGURANÇA NACIONAL

*“A Segurança Nacional é o convencimento quanto à continuidade da Nação e quanto ao cumprimento dos seus desígnios e a confiança que se adquire de que não existirão acções externas ou internas que afectem os pilares que sustentam a continuidade, ou que, em caso de surgirem, elas serão anuladas ou prejudicadas de forma significativa. A segurança não é uma dádiva da Natureza, conquista-se, e a sua manutenção tem um custo determinado. Pelo não determinismo da actividade humana, a segurança nunca pode ser total, nem definitiva e é a insegurança que motiva as medidas para a sua melhoria.”*<sup>127</sup>

Segundo o General Loureiro dos Santos a definição de Segurança Nacional inserta na CRP e nos conceitos adoptados pelo Instituto de Defesa Nacional (IDN) é a *“condição da nação que se traduz pela permanente garantia da sua sobrevivência em*

<sup>124</sup> Ex-ministro da Administração Interna e ex-ministro da Defesa Nacional;

<sup>125</sup> Cfr. Severiano Teixeira, *Contributos para a Segurança Externa*;

<sup>126</sup> MOREIRA, Professor Doutor Adriano, "Estratégia para a Defesa Nacional", Diário de Notícias, 27 de Agosto de 2002, citado pelo Comandante-geral da Guarda, Tenente-general Mourato Nunes, no discurso de abertura da Conferência "As tarde de Queluz" de 26 de Março de 2008;

<sup>127</sup> MOREIRA, Prof Adriano, CARDOSO, Gen Pedro – "IPCE – ESTRATÉGIA", VOL XI, pp 68;



*paz e liberdade, assegurando a soberania, independência e unidade, a integridade do território, a salvaguarda colectiva de pessoas e bens e dos valores espirituais, o desenvolvimento normal das funções do Estado, a liberdade de acção política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas”, que por conseguinte “consiste num estado ou situação que se pretende atingir”.<sup>128</sup>*

A segurança é, segundo o General Cabral Couto, “um estado ou condição”, “um fenómeno psicológico” e “exprime a efectiva carência de perigo, quando não existem (ou foram removidas) as causas dele”.<sup>129</sup> Os estados procuram assim, a segurança que pode ser entendida como a “ausência de ameaças militares e não militares, que possam por em causa os valores fundamentais que a comunidade quer promover, e que impliquem um risco de utilização da força.”<sup>130</sup>

De acordo com a doutrina tradicional do direito constitucional o estado contemporâneo distingue três fins dominantes: “a segurança, a justiça e o bem-estar social e económico dos cidadãos”<sup>131</sup> e visa atingir três objectivos: a garantia dos direitos do cidadão proporcionados pelas normas jurídicas e pelas autoridades que os editam e aplicam; a salvaguarda da ordem constitucional democrática contra perturbações graves de origem interna; a preservação da colectividade contra agressões e ameaças externas<sup>132</sup>, existindo claramente a distinção entre segurança interna e externa.

Para o General Loureiro dos Santos a Segurança é “um estado ou uma situação a atingir, e o conjunto das actividades para alcançar esse estado ou situação”<sup>133</sup>.

O conceito de Segurança Nacional pode integrar duas noções fundamentais, a de Segurança Interna e a de Segurança Externa ou Defesa Nacional, enquanto funções distintas do estado, dividindo-se em várias áreas da segurança tais como segurança militar, segurança das infra-estruturas, segurança humana, segurança alimentar,

<sup>128</sup> SANTOS, General, José Loureiro dos, *Reflexões sobre Estratégia – Temas de Segurança e Defesa*, Publicações Europa – América, Mem Martins, 2000, p. 81;

<sup>129</sup> COUTO, Abel Cabral, *Elementos de Estratégia, Apontamentos para um Curso*, Volume I, IAEM, Lisboa, 1988, pp. 69 e 70;

<sup>130</sup> DAVID, Charles-Philippe, *A Guerra e a Paz, Abordagens contemporâneas da segurança e da Estratégia*, Instituto Piaget, Lisboa, 2001, p.27;

<sup>131</sup> MORAIS, Carlos Blanco, e ARAUJO, António e LEITÃO, Alexandre, *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*. Lisboa, Edições Cosmos/ IDN, 2000, p. 52;

<sup>132</sup> *Ibidem*;

<sup>133</sup> SANTOS, General Loureiro dos, *Reflexões sobre Estratégia – Temas de Segurança e Defesa*, Publicações Europa-América, Mem Martins, 2000, p. 86;



segurança ambiental, segurança das vias de comunicação (rodoviária, ferroviária, aérea, marítima e fluvial), segurança alimentar, segurança cibernética, segurança identitária e cultural, segurança económica e financeira, segurança social e todas as vertentes que contribuam para a estabilidade interna e externa do estado e dos seus cidadãos.

### 3.2. - O CONCEITO DE DEFESA NACIONAL

Segundo a LDN<sup>134</sup>, definida no seu artigo 1º *“A defesa nacional tem por objectivos garantir a soberania do Estado, a independência nacional e a integridade territorial de Portugal, bem como assegurar a liberdade e a segurança das populações e a protecção dos valores fundamentais da ordem constitucional contra qualquer agressão ou ameaça externas. A defesa nacional assegura ainda o cumprimento dos compromissos internacionais do Estado no domínio militar, de acordo com o interesse nacional.”*

Alguns autores definem que a Defesa Nacional *“é um instrumento de realização do fim mais geral da segurança, e no ordenamento jurídico português à vertente externa dessa mesma segurança tratando-se de uma sub-modalidade da segurança, de fim estadual, caracterizado pela sua essencialidade e exclusividade.”*<sup>135</sup>

Os conceitos de segurança e defesa parecem estar desta forma muito marcados por definições conotadas pelo tempo em que foram criadas. Estas definições tiveram na sua origem a necessidade de normalizar as relações entre as diversas entidades públicas e reposicionar os seus poderes. Hoje são conceitos em debate, com uma aproximação clara, para alguns deve existir a fusão dos dois conceitos, ainda que outros defendam a tese da sua continuidade enquanto funções autónomas.

Para o General Loureiro dos Santos é *“chegada a altura de substituir o termo Defesa Nacional por Segurança Nacional”* e define a Defesa como tudo o que se refere à actividade militar.<sup>136</sup> A defesa surge portanto como uma das actividades que permite a um estado atingir o estado de segurança.

<sup>134</sup> Lei n.º 31-A/2009 de 7 de Julho;

<sup>135</sup> MORAIS, Carlos Branco, e ARAUJO, António, e LEITÃO, Alexandre, *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*, Edições Cosmos, Lisboa, 2000;

<sup>136</sup> SANTOS, General Loureiro dos, *Reflexões sobre estratégia, Temas de segurança e Defesa*, Publicações Europa-América, Mem Martins, 2000, p. 86;



O termo “*defesa nacional*”, com origem na terminologia francesa, que faz alusão a CRP e a lei nacional tem o significado do actual conceito de “*segurança nacional*”, terminologia anglo-saxónica.

Segundo alguns autores os factores indivíduo e estado, permitem diferenciar a segurança interna da segurança externa, no entanto, outros consideram que depois dos acontecimentos do 11 de Setembro isso já não é possível, na medida em que as novas ameaças atingem tanto o indivíduo como o estado e os instrumentos utilizados actuam tanto interna como externamente.

Actualmente esta evolução dos conceitos deve ser do conhecimento de todas as organizações para que possam, de forma concertada desenvolver medidas na articulação dos esforços e rentabilizar os meios para melhorar a eficiência na prevenção e combate às actuais ameaças. Segundo o General Loureiro dos Santos para cada um dos vectores da Segurança Nacional deve ser estabelecido um conceito estratégico que defina em que medida cada sector contribui para essa segurança nacional.

Do decorrer de todas estas alterações podemos dizer que as forças de segurança, normalmente utilizadas para defender as pessoas no interior do Estado, continuam a ter essas tarefas como principal actividade, mas face às novas ameaças terão que actuar tanto no interior do território nacional como fora dele, a fim de garantir a segurança do estado e da população, aniquilando ameaças, riscos e conflitos além fronteiras, prevenindo o impacto interno.

### 3.3. - O CONCEITO DE SEGURANÇA INTERNA

A definição legal de segurança interna “*é a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir<sup>137</sup> a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática,*” nos termos do artigo 1º da LSI.

---

<sup>137</sup> Sublinhado nosso – “reprimir”, verbo introduzido no conceito relativamente à anterior lei SI;  
Mário José Machado Guedelha / Junho de 2010





A segurança pode definir-se como um estado de tranquilidade e de confiança mantido por um conjunto de condições materiais, económicas, políticas e sociais que garantem a ausência de qualquer perigo, tanto para a colectividade como para o cidadão. É uma das obrigações do estado de direito na execução das suas finalidades de “*conservação, justiça e bem-estar*”. Pelo exposto anteriormente verificamos que a preservação da segurança interna implica a protecção da nação de todos os tipos de ameaça.

O conceito constitucional de “*Segurança Interna*”, plasmado nos termos do artigo 272º da CRP, está ligado à ideia de garante do cumprimento das leis e respeito pelos direitos de cidadania para que o quotidiano da colectividade se possa desenvolver num clima de paz social.<sup>138</sup>

Importa ainda referir que o exercício desta actividade além de ser uma exclusividade do estado pode ser desenvolvida “*em todo o território sob jurisdição do Estado português, podendo as forças e serviços de segurança interna actuar fora desse território em cooperação com organismos e serviços de estados estrangeiros, ou, com organizações internacionais de que Portugal faça parte (...)*” (Nogueira coord. 2005:247).

Com a Segurança Interna procura-se atingir uma “*situação que propicie a vida em comunidade, o respectivo desenvolvimento, que haja uma convivência normal entre cidadãos, em que seja possível o desenvolvimento da sociedade em geral através da protecção da vida e da integridade física das pessoas, da constante afirmação da paz pública e da defesa da ordem pública fundada em padrões democráticos.*”<sup>139</sup>

Por estes motivos a actividade de segurança interna está regulada em Lei que consagra princípios, determina limites e procede ao elenco das medidas a tomar neste domínio. Desta forma, a LSI baliza o espaço de actuação dos elementos operacionais sistémicos, forças e serviços de segurança, impondo rigorosamente limites à sua

<sup>138</sup> “Nos dias de hoje, a segurança reparte-se por vários domínios, sendo um deles a segurança interna, fundamentalmente a pública, e na qual se integra a ordem pública, isto é, o universo da segurança interna engloba o mundo da ordem pública. Por essa razão, as actuais polícias constituem polícias de segurança, e portanto, são-no também de ordem pública. Esta mudança operou-se em Portugal com o advento da III República. É por isso que a polícia portuguesa rege-se agora pelo princípio do serviço e não pelo princípio da autoridade” Vide CLEMENTE, Pedro José Lopes, Da Polícia de Ordem Pública. Dissertação de mestrado em Estratégia, Edição do Governo civil de Lisboa, 1998, p. 118;

<sup>139</sup> Cf. DIAS, Mário Gomes, «Limites à actuação das Forças e Serviços de segurança» in *Direitos humanos e eficácia policial*. Op. Cit. p. 208;



actuação. Neste seguimento, atendendo a estes factores a AR aprovou, nos termos dos artigos 164º, alínea d), e 169º, n.º 2 da CRP, a Lei de Segurança Interna<sup>140</sup>, onde estabelece os conceitos, definição e fins da segurança interna.

No n.º 1 do artigo 1º da referida Lei define a actividade da segurança interna. O n.º 3 do artigo 1º dispõe ainda que *“as medidas previstas na presente lei destinam -se, em especial, a proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática, designadamente contra o terrorismo, a criminalidade violenta ou altamente organizada, a sabotagem e a espionagem, a prevenir e reagir a acidentes graves ou catástrofes, a defender o ambiente e a preservar a saúde pública.”*

O n.º1 do artigo 2º, dispõe ainda os seus princípios fundamentais, *“a actividade de segurança interna pauta -se pela observância dos princípios do Estado de direito democrático, dos direitos, liberdades e garantias e das regras gerais de polícia.”*

O artigo 3º da lei de segurança interna define que *“a política de segurança interna consiste no conjunto de princípios, objectivos, prioridades, orientações e medidas tendentes à prossecução dos fins definidos no artigo 1.º”*

Através do artigo 14º é criado o cargo de Secretário-geral do Sistema de segurança interna (SG SSI), na dependência directa do Primeiro-ministro, ou por sua delegação, do Ministro da Administração Interna. O Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna é equiparado, para todos os efeitos legais, excepto os relativos à sua nomeação e exoneração, a secretário de Estado.

O Secretário -Geral do Sistema de Segurança Interna tem *“competências de coordenação, direcção, controlo e comando operacional”*, nos termos dos artigos 15º e 16º da LSI. Pelo disposto no n.º 2 do artigo 25º, exercem funções de segurança interna: *“ A Guarda Nacional Republicana; A Polícia de Segurança Pública; A Polícia Judiciária; O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e o Serviço de Informações de Segurança”*. O nº 3 do mesmo artigo estatui que *“Exercem ainda funções de segurança, nos casos e nos termos previstos na respectiva legislação: Os órgãos da Autoridade Marítima Nacional; Os órgãos do Sistema da Autoridade Aeronáutica.”*

A LSI, no artigo 4º, n.º 2 refere ainda que *“No quadro dos compromissos internacionais e das normas aplicáveis do direito internacional, as forças e os serviços de segurança podem actuar fora do espaço referido no número anterior, em cooperação*

<sup>140</sup> Lei n.º 53/2008 de 29 de Agosto;



*com organismos e serviços de Estados estrangeiros ou com organizações internacionais de que Portugal faça parte, tendo em vista, em especial, o aprofundamento do espaço de liberdade, segurança e justiça da União Europeia.”*

Da conjugação do artigo 4º e o n.º 3 do artigo 1º da LSI depreende-se a possibilidade de cooperação com entidades de outros estados para fazer face às novas ameaças, em virtude de estas serem transnacionais, tais como o terrorismo, a criminalidade violenta ou altamente organizada, a sabotagem e a espionagem, bem como a prevenção e reacção a acidentes graves ou catástrofes, a defesa do ambiente e a preservação da saúde pública, sempre com o objectivo de a proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática.

### **3.4. - AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS DE SEGURANÇA E DEFESA**

A Segurança Internacional foi desde sempre uma preocupação e prioridade dos estados. Antes encarada como segurança militar contra possíveis agressões externas. A luta de poder entre os estados propiciava notoriamente um clima de tensão e tornava imprescindível a política de segurança nacional forte. A diplomacia e o Direito Internacional procuravam equilibrar o poder entre os estados de modo a harmonizar a Comunidade Internacional, tentando obviamente pôr ordem na anarquia.

Após o final da 2ª Guerra Mundial subsistiram duas grandes correntes ideológicas responsáveis pela divisão do mundo em dois pólos. De um lado os capitalistas, liberais e democratas, liderados pelos EUA; do outro os comunistas, tendo por país líder a URSS. Não existia legitimidade mútua e os centros de tensão eram constantes. O meio de dissuasão utilizado pelos blocos era a corrida aos armamentos, sobretudo armas nucleares e de destruição maciça – a paz mundial dependia do “*terror nuclear*.”

A origem histórica das Organizações Internacionais data do século XIX, na sequência do Congresso de Viena, que procurou reorganizar a Europa e lançar as bases de um sistema que fosse capaz de equilibrar as potências, após a queda de Napoleão I. No entanto, vários filósofos e pensadores, como é o caso de “*Dante Alighieri, no século XIV, preconizavam uma organização mundial em que os diferentes*



*reinos e repúblicas, sem prejuízo da sua independência, se encontrariam submetidos à direcção e jurisdição de um monarca universal.*" (Martins, 1996).

É no pós I Guerra Mundial, que se dá um maior progresso do fenómeno: das Organizações Internacionais especializadas que existiam até à data, criou-se a 1ª Organização Internacional de carácter geral, a Sociedade das Nações, que tinha como principal objectivo manter a paz.

Podemos definir Organização Internacional, como: *"entidades criadas, sob a égide do Direito Internacional, por acordo de vontades de diversos sujeitos jurídicos internacionais, para efeito de prosseguirem no âmbito da Comunidade Internacional, autónoma e continuamente, finalidades específicas, não lucrativas de interesse público comum, através de órgãos seus com competência própria"* (Martins, 1996: 50).

As Organizações Internacionais de Segurança e Defesa com capacidade operacional a nível militar eram a Organização do Tratado Atlântico Norte (NATO) e o Pacto de Varsóvia. A segurança e defesa eram, neste contexto, alcançadas através do equilíbrio de forças entre as organizações militares de cada um dos blocos ideológicos. A NATO era a única organização capaz de defender o território da aliança.

Com o fim da guerra fria houve uma alteração da sociedade e da realidade internacional. O conceito de Segurança Europeia sofreu profundas alterações, surgindo um novo entendimento no que diz respeito às ameaças à segurança europeia. As agressões em grande escala à Europa tornaram-se inverosímeis, sendo que as maiores preocupações resultam das instabilidades motivadas pelas elevadas transformações económicas e políticas, de onde destacamos o terrorismo, os conflitos étnicos, os *rogue states*<sup>141</sup> e a possibilidade deste adquirirem e/ou desenvolverem armas de destruição maciça. Seguiram-se as alterações no modo como se responde aos novos desafios e ameaças, em que a cooperação internacional e das instituições multilaterais adquiriram importância significativa.

Em termos políticos valoriza-se a interdependência e a cooperação entre estados, *"cooperative security suggests an institution centred approach in which*

<sup>141</sup> Estados falhados. Índex de Estados Falhados 2010" publicado pela revista "Foreign Policy" (FP), [http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/06/21/2010\\_failed\\_states\\_index](http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/06/21/2010_failed_states_index) consultado em 28 de Junho de 2010.



*national interests are replaced by collective interests. States depend on cooperation with other states to meet security needs."* (Mckenzie, 1998, 2)

É neste contexto que assumem papel importante as organizações internacionais de segurança e defesa e os seus objectivos de manter a paz e a segurança colectiva. Sucintamente pretendemos caracterizar estas organizações onde, consoante a tipologia e fase do conflito, participam forças armadas, forças policiais ou ambas.

### 3.4.1. - A Organização do Tratado do Atlântico Norte - OTAN/NATO

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), por vezes chamada Aliança Atlântica, é uma organização internacional de colaboração militar, estabelecida em 1949 em suporte do Tratado do Atlântico Norte assinado em



Figura nº 1 – Membros da Nato

Washington a 4 de Abril de 1949. Os seus nomes oficiais são *North Atlantic Treaty Organization* (NATO), em inglês, e *Organisation du Traité de l'Atlantique Nord* (OTAN), em francês.

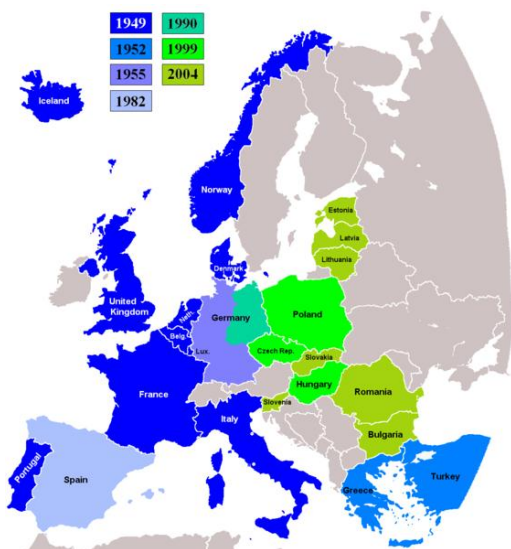


Figura nº 2 – Membros da Nato na Europa

uma invasão militar "socialista" à Europa Ocidental, a NATO teve de ser reestruturada num sentido menos preventivo de um conflito de grandes proporções, e mais com objectivos de cooperação em matéria de segurança.

A organização foi criada em 1949, no contexto da Guerra Fria, com o objectivo de constituir uma frente oposta ao bloco socialista, que poucos anos depois lhe haveria de contrapor o Pacto de Varsóvia, aliança militar do leste europeu.

Com o desaparecimento da ameaça de



Os conflitos regionais com sérias consequências humanitárias são uma realidade quotidiana para os europeus depois de 1991, e substituem os cenários globais da guerra-fria. A NATO passou a dedicar-se, para além da tradicional defesa colectiva, a operações de manutenção da paz no continente europeu, gestão de crises e prevenção de conflitos, ou seja, o seu campo de acção foi alargado, chegando mesmo a cobrir operações humanitárias e anti-terroristas, luta contra o tráfico de drogas, assim como ameaças indefinidas à paz e à democracia.

O conceito estratégico actual da NATO, datado de 1999, está em vias de ser substituído e segundo o Jan Petersen <sup>142</sup> será *“um documento fundamental que irá orientar a Aliança. Porém, ao mesmo tempo, deve ser de leitura fácil e exprimir os valores da Aliança e as ameaças que esta enfrenta numa linguagem clara.”* Acrescenta ainda que este conceito vai enfatizar as relações militar / não militar e *“deve confirmar uma estreita ligação entre a segurança e o desenvolvimento e daí retirar as consequências necessárias para o planeamento e o destacamento das forças armadas Aliadas.”*

#### 3.4.2. - A União Europeia /União da Europa Ocidental - EU/UEO

A União Europeia, que reúne 27<sup>143</sup> Estados com mais de 450 milhões de habitantes, com uma produção que representa ¼ do PNB mundial é forçosamente um actor global. No pós guerra-fria a UE procura agir também como actor global a nível da Segurança Internacional, assumindo desta forma a sua quota-parte de responsabilidade.

A UE conduziu, em 2003, as duas primeiras missões militares de sua história: a operação *Concórdia*, na antiga República Jugoslava da Macedónia, de Abril a Dezembro de 2003, e a operação *Ártemis*, na República Democrática do Congo, de Junho a Setembro de 2003.

<sup>142</sup> Foi Ministro dos Negócios Estrangeiros da Noruega e actualmente é o *Rapporteur* Especial da contribuição da Assembleia Parlamentar da NATO para o novo Conceito Estratégico;

<sup>143</sup> Estados-Membros: Alemanha, Áustria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polónia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suécia, Bulgária e Roménia;





O desenvolvimento do músculo militar foi reforçado pela operação na Bósnia e Herzegovina em Dezembro de 2004, quando 7000 soldados iniciaram a missão de Manutenção da Paz, em substituição das forças da NATO. O tratado de Maastricht foi pioneiro no sentido de conceder à União Europeia, preocupações em relação à sua segurança e defesa. A



Figura nº 3 – Membros da União europeia

conformação de uma política comum de segurança e defesa traduziu-se na transformação da UEO numa espécie de *"braço armado"* da UE.

Até Junho de 2008 a UE procurou garantir uma coordenação eficaz do comando e do planeamento estratégico militar e civil, especialmente através de uma melhor utilização da Célula Militar-Civil. Procura que a preparação e realização dos exercícios de gestão de crises pela União incidam especialmente na resposta rápida, na planificação global, na cooperação UE-ONU e, por outro lado, no reforço da cooperação com os principais parceiros, nomeadamente os EUA, a Rússia e outros países chave, a União Africana e a OSCE, bem como no desenvolvimento da parceria estratégica entre a UE e a NATO.

*"Todos os instrumentos das políticas da UE, incluindo a política comercial e a política de desenvolvimento, terão um papel a desempenhar na consecução deste objectivo e serão utilizados de forma coerente e integrada."*<sup>144</sup>

Dotada de uma estratégia, de um alto representante para a Política Europeia de Segurança Comum e de capacidades militares significativas, constituídas de forças multinacionais pré-constituídas, a UE possui um quadro de acção claro e uma capacidade de intervenção autónoma, como mostraram as primeiras operações

<sup>144</sup> Intervenção Secretário de Estado da Defesa Nacional e Assuntos do Mar, no Almoço Palestra "A Política Europeia de Segurança e Defesa", no Instituto de Estudos Políticos, 29 de Março de 2007;



realizadas com sucesso, em 2003, na Macedónia e na República Democrática do Congo.

A UE, gigante económico, é a única organização regional que dispõe de uma gama enorme de instrumentos, diplomáticos e humanitários, económicos e financeiros, militares e policiais. Mas, como os estados nacionais são soberanos e estão no centro do empenho de defesa europeia, é deles a responsabilidade última de desenvolver as capacidades militares europeias e de dar um sentido político a essa empreitada.

#### **3.4.2.1 – O Tratado de Lisboa - O domínio da segurança e da defesa**

Nesta secção pretendemos dar um pequeno enfoque às principais alterações produzidas pelo Tratado de Lisboa, assinado em 13 de Dezembro de 2007, pelos dirigentes da União Europeia, pondo fim a vários anos de negociações sobre questões institucionais. O Tratado de Lisboa alterou, sem os substituir, os tratados da União Europeia e da Comunidade Europeia.

O Tratado de Lisboa entrou em vigor a 1 de Dezembro de 2009 e veio alterar muitos dos aspectos normativos da política europeia introduzidos pelos dois tratados fundamentais, o Tratado de Maastricht (ou Tratado da União Europeia) e o Tratado de Roma (ou Tratado da Comunidade Económica Europeia).

Este Tratado que, para regozijo nosso, recebe o nome de Lisboa introduz algumas alterações importantes. Desde logo a criação do cargo de Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, enquanto responsável pela condução da política externa da União e garante da execução das decisões adoptadas pelo Conselho Europeu e pelo Conselho. Alguns autores designam este cargo como “*Ministro dos Negócios Estrangeiros Europeu*” que funde os cargos do alto-representante para a Política Externa e do comissário para os Assuntos Externos, concentrando as vertentes intergovernamental e comunitária da acção externa (é um dos vice-presidentes da Comissão).

Por outro lado é estabelecida uma política europeia de acção conjunta entre a União Europeia e os seus Estados-membros como forma de resposta solidária, designadamente nas áreas da energia e da segurança, nos casos específicos de





atentado terrorista ou de catástrofe, seja ela natural ou resultado de acção humana, instituindo novas disposições legais que reforçam a reacção da UE em matéria de segurança dos cidadãos europeus. São introduzidas pela primeira vez disposições que regulam a política de ajuda humanitária da União Europeia;

Os parlamentos nacionais participam mais activamente na análise e na elaboração de pareceres sobre questões relacionadas com a justiça, a liberdade e a segurança. O Tratado de Lisboa garante as liberdades e os direitos estabelecidos na Carta dos Direitos Fundamentais da UE, à qual confere um carácter juridicamente vinculativo. O Tribunal de Justiça passa a dispor de poderes reforçados para assegurar a boa aplicação da Carta e são consagrados os direitos civis, políticos, económicos e sociais.

O facto de a União passar a ter personalidade jurídica única é um passo fundamental que reforça o seu poder de negociação, contribuindo para um aumento da sua influência na cena mundial e tornando-a mais visível para os outros países e para as organizações internacionais.

Nos termos do nº 3 do Artigo 27º, os Estados colocam à disposição da União capacidades civis e militares e constituem entre si forças multinacionais, podendo colocá-las à disposição da PCSD.

Nestes termos podem ser constituídos os EUFOR e EUROMARFOR, nomeadamente *“batlligroups”*, com a participação e liderança de Portugal já acordada em reunião de 25 de Junho de 2010 com a *“edificação de um ‘battlegroup’ de liderança portuguesa para cumprir missões no segundo semestre de 2011, composto pelos quatro países da EUROFOR”*adiantou ao CEMGFA, tendo ainda declarado que o *“valor que a EUROFOR<sup>145</sup> e a EUROMARFOR podem ter para a Política Comum de Segurança e Defesa, em particular à luz das perspectivas de cooperação militar, ocupação de Defesa reforçada e cooperações estruturadas permanentes, que o Tratado de Lisboa oferece.”*<sup>146</sup>

*“A Política Externa de Segurança Comum e a Política Comum de Segurança e Defesa – ou seja, as questões de segurança e defesa – tornaram-se uma das principais*

<sup>145</sup> A EUROFOR é uma força de reacção europeia que junta Portugal, Espanha, França e Itália;

<sup>146</sup> Jornal Destak online, <http://www.destak.pt/artigo/68149> consultado em 25 de Junho de 2010;



prioridades da União Europeia. E Portugal tem de estar na primeira linha, em todas as dimensões”.<sup>147</sup>

### 3.4.3. - A Organização de Segurança e Cooperação Europeia - OSCE

A OSCE conta actualmente com 54 membros e visa promover a segurança, a justiça e a paz, bem como desenvolver a cooperação internacional em domínios, tais



Figura nº 4 – Membros da OSCE

como o económico, humanitário, ambiental, entre outros. A OSCE reflecte o desafio da cooperação multilateral, no entanto, ela continua *"an incoherent amalgam of process and structure with few means of enforcement at its disposal."* (Mckenzie, 1998: 119). A OSCE é sobretudo um espaço de consultas regulares sobre a política de segurança e uma instituição de cooperação e assistência, não um instrumento de pressão e punição.

A OSCE não detém relevância significativa na questão de segurança e defesa europeia, tendo antes um papel complementar, destinando-se em especial à defesa dos direitos humanos e das minorias. Apesar de ser uma organização bastante activa no combate de conflitos latentes, falta-lhe experiência na contenção de conflitos.

As organizações com as quais a OSCE mantém relações de cooperação são, principalmente, a ONU e seus organismos vinculados, a União Europeia, a NATO e o Conselho da Europa.

### 3.4.4. - A Organização das Nações Unidas - ONU

De acordo com a Carta das Nações Unidas, *"Nós, os povos das Nações Unidas, decididos: A preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra que por duas vezes, no espaço de uma vida*

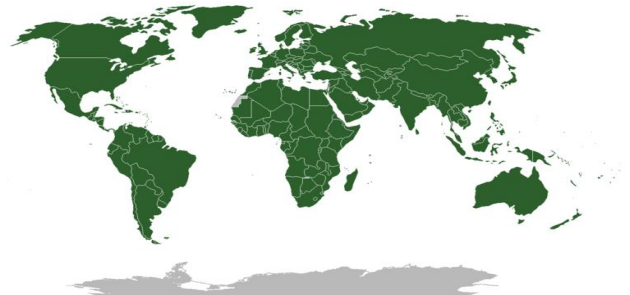


Figura nº 5 – Membros da ONU

<sup>147</sup> Nuno Severiano Teixeira, então Ministro da Defesa Nacional;  
Mário José Machado Guedelha / Junho de 2010



*humana, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade; A reafirmar a nossa fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor da pessoa humana, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres, assim como das nações, grandes e pequenas; A estabelecer as condições necessárias à manutenção da justiça e do respeito das obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional; A promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de um conceito mais amplo de liberdade;" e ainda "E para tais fins comprometemo-nos: A praticar a tolerância e a viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos; A unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais; A garantir, pela aceitação de princípios e a instituição de métodos, que a força armada não será usada, a não ser no interesse comum; A empregar mecanismos internacionais para promover o progresso económico e social de todos os povos;*<sup>148</sup>

A Organização das Nações Unidas (ONU) foi fundada oficialmente a 24 de Outubro de 1945 em São Francisco na Califórnia, por 51 países, logo após o fim da Segunda Guerra Mundial. A primeira Assembleia Geral celebrou-se a 10 de Janeiro de 1946, em Westminster Central Hall, localizada em Londres. A sua sede actual é na cidade de Nova Iorque.

A precursora das Nações Unidas foi a Sociedade de Nações, também conhecida como "*Liga das Nações*", organização concebida em circunstâncias similares durante a I Guerra Mundial e estabelecida em 1919, em conformidade com o Tratado de Versalhes, "*para promover a cooperação internacional e conseguir a paz e a segurança*".

A ONU tem representação de 192 Estados-Membros, cada um dos países soberanos e internacionalmente reconhecidos, com excepção da Santa Sé, que tem qualidade de observadora, e países sem reconhecimento pleno, como Taiwan, que é território reclamado pela China, mas de reconhecimento soberano por outros países.

A ONU enfrenta um sério problema de legitimidade, uma vez que não possui meios que forcem os estados a agir de acordo com as leis internacionais e com o que vem expresso na Carta das Nações Unidas, quando os conselhos, a persuasão e a pressão não funcionam. Sendo a ONU a única organização geral, deveria portanto ser

<sup>148</sup> A Carta da Nações Unidas foi assinada em São Francisco a 26 de Junho de 1945. Entrou em vigor a 24 de Outubro de 1945.



responsável pela manutenção da paz a nível mundial. Mas para que tal acontecesse, a ONU teria de se prover de meios e capacidades próprias, que possibilitassem a sua intervenção em tempo oportuno e em qualquer parte do globo.

Apesar do rigor das regras da Carta, e da tentativa de igualar a importância dos estados, o que na prática não existe, como disse o Prof. Adriano Moreira *“Os Estados são iguais de direito na Assembleia, mas são diferentes de facto no Conselho de Segurança.”* São mais de 20 os exemplos de guerras iniciadas sem os mecanismos obrigatórios da ONU, prova do unilateralismo, são exemplo o início da intervenção NATO no Kosovo e a invasão do Iraque pelos EUA e aliados, apesar da discordância da França.

O facto de um dos membros do CS vetar uma solução bloqueia a própria instituição que não tem mecanismos para ultrapassar esse veto. Outra questão que importa referir é as contribuições para o orçamento da ONU de onde se releva que os EUA são o principal devedor.

Desde a intervenção na Coreia que assistimos ao crescente de intervenções de paz *“capacetes azuis”*, com militares formados ao acaso, provenientes dos diversos estados. Os estados poderosos não abdicam dos seus exércitos. Outra questão que dificulta por vezes a decisão é o sistema de voto no Conselho e a figura do veto, com a maioria qualificada poderia ser melhorada esta situação.

O órgão da ONU que poderia avaliar estes “desvios” ou intervenções de legitimidade duvidosa é Tribunal Internacional de Justiça, no entanto está limitado pela sua jurisdição facultativa e pelo princípio do consentimento. Até hoje 65 países reconheceram formalmente os poderes do Tribunal, entre os quais se encontra Portugal.

## ***CAPÍTULO IV***

### ***Portugal e as missões internacionais***





## CAPITULO IV - PORTUGAL E AS MISSÕES INTERNACIONAIS

*“Para os portugueses, Portugal deve estar no centro do Mundo. Os interesses portugueses deverão subordinar os raciocínios políticos e estratégicos dos responsáveis políticos, e o amor da pátria deverá ser um sentimento de todos os cidadãos”*

*Loureiro dos Santos, General*

### 4.1. - CONCEITO

No enquadramento que pretendemos fazer das operações de apoio à paz e da participação de Portugal pretendemos caracterizar, no âmbito do Direito Internacional Público a legitimidade para essas intervenções, bem como a legitimidade da participação de Portugal no âmbito das organizações internacionais.

As Operações de Apoio à Paz (OAP), representam o conjunto de actividades que visam manter, garantir e restaurar a paz numa determinada zona do globo, tentando assegurar desta forma a segurança internacional.

Estas operações são desencadeadas por forças multinacionais, provenientes de vários estados e com cobertura legal de um organismo internacional, como a ONU, a NATO ou a UE.

As Operações de Apoio à Paz distinguem-se das operações de guerra convencional por não existir um inimigo definido e por envolverem um conjunto de agências diplomáticas e humanitárias que desenvolvem acções no sentido de alcançar a paz. A primeira situação onde uma força internacional das Nações Unidas participou, no âmbito do apoio à paz, foi no ano de 1948, tendo como objectivo observar a trégua entre o Estado de Israel e os Estados Árabes, tendo nesta situação, participado unicamente observadores. A primeira missão onde participou uma unidade militar constituída da ONU foi durante a crise do Suez.<sup>149</sup>

<sup>149</sup> A **Guerra do Suez**, também conhecida como Segunda Guerra Israelo-Árabe ou Crise de Suez, teve início em Outubro de 1956, quando Israel, com o apoio da França e Reino Unido, que utilizavam o canal para ter acesso ao comércio oriental, declarou guerra ao Egito. No desenrolar do conflito, os egípcios foram derrotados, mas os Estados Unidos da América e a União Soviética interferiram, e em 1959 obrigaram os três países a retirarem-se dos territórios ocupados sob a supervisão das tropas das Nações Unidas.



## 4.2. - A LEGISLAÇÃO ENQUADRANTE

### 4.2.1. - A Legislação internacional

A legislação internacional de suporte das operações de paz, no que diz respeito ao direito Internacional Público, recebe legitimidade das disposições da Carta das Nações Unidas, nomeadamente no seu artigo 1º, onde vimos que define como objectivos da ONU a manutenção da paz e da segurança internacionais, tomando medidas colectivas eficazes e, recorrendo a meios pacíficos, encontrar uma solução para restabelecer e garantir a paz. É ainda na Carta que estão definidos os mecanismos que permitem instituir a via de resolução dos conflitos, recorrendo ainda aos preceitos da Declaração Universal dos Direitos do Homem e, subsidiariamente, aos princípios gerais de direito próprios do Direito Internacional Público.

Nas situações em que se apliquem, devem ser tidos em conta os tratados de criação de organizações internacionais que, conjuntamente com a ONU, participem em operações internacionais de apoio à paz. Nesta situação encontram-se organizações como a OSCE, a NATO, a UEO e a UE.

As operações de paz encontram-se legitimadas, em termos gerais, pelo disposto no preâmbulo e no Artigo 1º parágrafo 1 da Carta das Nações Unidas. A carta não clarifica objectivamente as operações de apoio à paz. Parece que se situam abaixo das medidas coercivas, previstas no Capítulo VII da Carta, enquanto acções relativas a ameaças à paz, ruptura da paz e actos de agressão, por outro lado parece que se situam acima das medidas estritamente diplomáticas, que estão previstas no Capítulo VI da Carta.

Com a evolução do paradigma internacional e o incremento das missões internacionais levou à *“existência de um certo consenso da legitimidade neste tipo de intervenções, não só no princípio do necessário consentimento das partes, mas também na vasta gama de poderes conferidos pela Carta às NU e mais propriamente ao seu Conselho de Segurança. Esses poderes estão previstos nos Capítulos VI e VII e nas disposições sobre a ingerência/intervenção das NU no Direito Reservado dos Estados.”*<sup>150</sup>

---

<sup>150</sup> Manual do Exército, ME20704;



Em termos de Direito Internacional Público, continua a questão da soberania perante o dever de assistência, ou ingerência por questões humanitárias.

Boutros-Ghali na sua Agenda Para a Paz refere que *"a pedra angular desta missão (a de assegurar a Paz e Segurança Internacionais) é e deve continuar a ser o Estado"*, mas também, que *"o tempo da soberania absoluta e exclusiva já passou"*.

Sem que existam condições para que, em caso de conflito de competências, entre a ONU e qualquer estado soberano, nesta matéria da ingerência por motivos humanitários as condições, se possa definir o caminho a seguir, importa revisitar o artigo 2º parágrafo 7 da Carta da ONU, que prevê a possibilidade de intervenção da ONU no domínio interno dos Estados, quando estiverem verificadas as condições para aplicação das medidas coercivas constantes da Carta.

#### 4.2.2. - A legislação nacional

Nesta secção pretendemos fazer uma abordagem à legislação nacional que legitima as intervenções de forças portuguesas além fronteiras, no âmbito das missões de apoio à paz quer seja forças armadas ou de segurança.

A CRP dispõe no seu artigo 7º, n.º 2, que *"Portugal preconiza...um sistema de segurança colectiva, com vista à criação de uma ordem internacional capaz de assegurar a paz e justiça nas relações entre os povos"*. No artigo 8º do mesmo diploma é enunciado que *"as normas e os princípios do direito internacional geral, ou comum, fazem parte integrante do direito português"*, bem como *"as normas constantes de convenções internacionais, regularmente ratificadas, ou aprovadas, vigoram na ordem interna"*.

Em complemento as disposições enunciadas anteriormente, no artigo 273º, n.º 2 da CRP é referido que *"a defesa nacional tem por objectivos garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território contra qualquer agressão ou ameaça externa."*

A LDN<sup>151</sup> enuncia no seu artigo 2º que *"Portugal defende os princípios da independência nacional e da igualdade dos Estados, o respeito pelos direitos humanos e*

<sup>151</sup> Lei n.º 31-A/2009, de 7 de Julho;





*pelo direito internacional e a resolução pacífica dos conflitos internacionais e contribui para a segurança, a estabilidade e a paz internacionais.”*

Segundo o disposto no artigo 3º do mesmo diploma *“A defesa nacional é igualmente assegurada e exercida no quadro dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado Português na prossecução do interesse nacional.”* E dispõe a alínea d) do artigo 5º que um dos objectivos permanentes da política de defesa nacional é *“Assegurar a manutenção ou o restabelecimento da paz em condições que correspondam aos interesses nacionais.”*

Portugal tem assumido o seu papel no seio da ONU e das organizações internacionais a que pertence, com uma crescente participação em teatros internacionais de apoio à paz., *“designadamente no âmbito militar, é uma opção consolidada que prestigia o nosso país. A sua continuação é um desiderato que deverá ter em conta a necessidade de defender os princípios humanistas, a proximidade dos nossos interesses, a satisfação dos compromissos internacionalmente assumidos e o quadro realista das nossas possibilidades, sendo decidida em cada caso e de acordo com os valores e regras constitucionais.”*<sup>152</sup>

Ao nível da legislação orgânica dos ramos das forças armadas encontramos legitimidade legal no articulado das suas missões, com o mesmo texto para a Marinha exército e Força Aérea *“Participar nas missões militares internacionais necessárias para assegurar os compromissos internacionais do Estado no âmbito militar, incluindo missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte”*.<sup>153</sup>

Também as forças de segurança enquadram nos seus diplomas orgânicas as missões internacionais de apoio à paz, nomeadamente para a PSP *“Participar, nos termos da lei e dos compromissos decorrentes de acordos, tratados e convenções internacionais, na execução da política externa, designadamente em operações internacionais de gestão civil de crises, de paz, e humanitárias, no âmbito policial, bem como em missões de cooperação policial internacional e no âmbito da União Europeia e na representação do País em organismos e instituições internacionais;”*<sup>154</sup> e para a GNR

<sup>152</sup> Conceito Estratégico de defesa nacional;

<sup>153</sup> Alínea a) nº 2 do artigo 2º das Leis Orgânicas da Marinha, do Exército e da Força Aérea, aprovadas pelos DL 230/2009, DL 231/2009 e DL 232/2009, todos de 15 de Setembro;

<sup>154</sup> Alínea o), nº 2 do artigo 3º da Lei 53/2007, de 31 Agosto;



*“Participar, nos termos da lei e dos compromissos decorrentes de acordos, tratados e convenções internacionais, na execução da política externa, designadamente em operações internacionais de gestão civil de crises, de paz e humanitárias, no âmbito policial e de protecção civil, bem como em missões de cooperação policial internacional e no âmbito da União Europeia e na representação do País em organismos e instituições internacionais;<sup>155</sup> e ainda “ Cumprir, no âmbito da execução da política de defesa nacional e em cooperação com as Forças Armadas, as missões militares que lhe forem cometidas.”<sup>156</sup>*

### 4.3. - A TIPOLOGIA DAS OPERAÇÕES DE PAZ

As operações de Paz consolidaram a sua implementação e incrementaram no período subsequente ao fim da guerra-fria. Nos primeiros 40 anos, as Nações Unidas conduziram apenas 13 operações deste tipo, todas relativamente pequenas, com excepção das que decorreram no Congo durante os anos 60.<sup>157</sup>

Operações de Apoio à Paz é a designação usada que abrange as actividades nas quais participam forças multinacionais, sob a égide das Nações Unidas ou Documento da OSCE, aprovado em Helsínquia em 1992 e em que a finalidade é manter, garantir e restaurar a paz e segurança internacionais.

Em Junho de 1993 os ministros do NACC<sup>158</sup> estabeleceram as definições das actividades para a manutenção da paz, podendo apenas ser levadas a cabo sob a autoridade do (CSNU). Estas actividades podem ocorrer com base na cooperação, ou não das partes em conflito e constituem ferramentas para o controlo e para a solução de conflitos entre estados, ou no seu interior. Estas operações são também designadas no âmbito da NATO por “Operações não artigo 5º”, por contraposição às operações designadas “do artigo 5º” do Tratado do Atlântico Norte que prevê o ataque em legítima defesa colectiva no caso de guerra.

<sup>155</sup> Alínea o), do nº 1 do artigo 3º da Lei 63/2007, de 6 de Novembro;

<sup>156</sup> Alínea i), do nº 2 do artigo 3º da Lei 63/2007, de 6 de Novembro;

<sup>157</sup> <http://www.un.org/> consultado em 21 de Abril de 2010;

<sup>158</sup> NACC – North Atlantic Cooperation Council;



#### **4.3.1. - Prevenção de Conflitos (CP)**

Ao abrigo do Capítulo VI da Carta das Nações Unidas inclui iniciativas diplomáticas, posicionamentos preventivos de tropas, missões de verificação e observação, inspecção, consultas, avisos e emprego preventivo de forças militares ou missões civis. Estas acções são tomadas antes da eclosão de uma crise previsível para evitar ou limitar a violência, visando promover o diálogo entre as partes, com o objectivo de neutralizar as causas do conflito, antes de irromper a violência.

#### **4.3.2. - Restabelecimento da Paz (*peace making*)**

São as acções diplomáticas levadas a cabo depois do início do conflito, com vista ao estabelecimento de um acordo de paz. É um processo de diplomacia, de mediação, de negociação ou de outras formas de acordo pacífico que ponham termo às disputas e resolvam os desacordos que conduziram ao conflito.

#### **4.3.3. - Manutenção da Paz (*peace keeping* (PK))**

São as actividades levadas a cabo com o consentimento das partes em conflito, por uma terceira parte, sob a égide de um organismo internacional, utilizando forças militares, de polícia e civis para a contenção, moderação e fim das hostilidades. Estas operações realizam-se na sequência de um acordo realizado entre as partes.

#### **4.3.4. - Imposição da Paz (*peace enforcement* (PE))**

Esta fase compreende as actividades para restaurar a paz numa área de conflito. Estas operações são baseadas no capítulo VII da Carta da ONU e podem ocorrer em conflitos entre estados ou no interior de um estado, quando o conflito ameace a paz e segurança internacionais. Estas operações implicam a aplicação da força militar<sup>159</sup> ou a ameaça da sua utilização, normalmente com aprovação da comunidade internacional, para obrigar ao cumprimento de sanções ou resoluções.

#### **4.3.5. - Consolidação da Paz (*peace building*)**

Enquadram-se aqui as medidas levadas a cabo no seguimento da resolução de um conflito, destinadas a identificar e fortalecer estruturas adequadas ao reforço e consolidação do processo político, a fim de evitar o reacender das hostilidades. Inclui

---

<sup>159</sup> Forças Armadas e/ou Forças de Segurança com natureza militar



mecanismos como promover um sentimento de confiança apoiando mesmo a reconstrução económica. Neste tipo de missões predominam componentes de organizações especializadas, designadamente de polícia.

#### 4.3.6. - Operações Humanitárias (HO)

Estas actividades têm a finalidade de minorar os efeitos negativos dos conflitos na população, principalmente, quando as autoridades responsáveis não têm possibilidade, ou não desejam fornecer o apoio à população.

### 4.4 - AS RECOMENDAÇÕES DO RELATÓRIO BRAHIMI<sup>160</sup>

A partir de 1996 tornou-se imperativo implementar um fórum de reflexão, ao nível da gestão não militar de crises, que revisse o estatuto e a estrutura da componente policial, no seio das actuais e futuras OAP. Face à ineficácia ou à “ausência” de uma força de polícia local, capaz de assegurar o cumprimento da lei e da ordem pública, caberia às forças de segurança internacionais assumir e garantir esta “função”, no âmbito da cadeia de comando CIVPOL (*Police Commissioner*), ou na dependência de comando da componente militar (*Force Commander*).

Neste sentido, em Março de 2000, o então Secretário-geral da ONU, Kofi Annan, pediu a um grupo de peritos internacionais, dirigido por Lakdhar Brahimi, diplomata argelino, que elaborasse um relatório com uma análise aprofundada sobre as operações de paz em todos os seus aspectos.

Este relatório recomenda, no respeitante à componente de polícia civil, que as missões “*requerem uma CIVPOL<sup>161</sup> capaz de estruturar as polícias locais, de acordo com*

<sup>160</sup> [http://www.un.org/peace/reports/peace\\_operations](http://www.un.org/peace/reports/peace_operations), consultado em 13 de Maio de 2010;

<sup>161</sup> CIVPOL é a abreviatura para *Civilian Police*. Este termo, dada a sua origem anglo-saxónica, pode dar origem a falsas interpretações, uma vez que os anglo-saxões têm como conceitos distintos a “Civilian Police” e a “Military Police”. As funções policiais (informações, prevenção, assistência e repressão) desempenhadas pela polícia civil abrangem toda a população, com vista a garantir a segurança e a ordem pública. Por outro lado, as funções da polícia militar são voltadas para um grupo mais restrito, os próprios militares, e com o objectivo de contribuir para a disciplina interna da instituição de que são parte integrante. As forças tipo GENDARMERIE têm estatuto militar (corpo militar) mas desempenham preferencialmente as funções policiais junto da população civil, com vista à segurança e ordem pública, enquadrando-se desta forma no conceito anglo-saxónico de “civilian police”. Contudo, não são civis, mas sim um corpo militar com funções policiais. A natureza militar não afasta estas forças (como sejam a Gendarmerie National de França, a arma de Carabinieri de Itália, a Guarda Civil de Espanha, a Royal Maréchaussée da Holanda ou a Guarda Nacional Republicana) do enorme auxílio com que têm contribuído para as missões de apoio à paz da ONU. De forma a clarificar esta interpretação, a própria ONU alterou, a 31 de Agosto de 2005, a designação deste tipo de forças de CIVPOL para UNPOL (*United*



*os padrões internacionais, mas, de igual forma, capaz de responder eficazmente a incidentes de desordem pública, no âmbito ou não da protecção da força e que os Estados membros devem estabelecer um determinado efectivo de agentes policiais, instruídos para esse efeito, de forma a ser empregue em OAP, com um reduzido tempo de pré-aviso”.*

Concluía-se, deste modo, a necessidade da existência de uma Força com competências de polícia, capaz de ser empenhada numa OAP, o mais rapidamente possível e com o intuito, igualmente de forma célere, de ocupar o “vazio” deixado pela ausência ou inoperacionalidade de forças de polícia local. Esta acção pressupõe a existência de um mandato claro que viabilize a actuação desta mesma força, em substituição da polícia local, ou seja, em missões de substituição e executivas.

A tipologia de missões no âmbito deste quadro de actuação pode incluir o policiamento de fronteiras, a vigilância pública, acções de polícia judiciária, protecção de pessoas e bens e manutenção e reposição da ordem pública. Estas competências são desenvolvidas em simultâneo com as previstas nas missões não executivas, e devem terminar logo que a polícia local esteja capaz de assegurar as suas funções.

Neste quadro de actuação, que pressupõe o uso não letal da força na resolução de tumultos e incidentes de alteração de ordem pública, as forças de segurança organizam-se em unidades constituídas, designadas como *Rapid Response Unit* (RRU) ou *Special Police Unit* (SPU), sem prejuízo dos agentes isolados desempenharem outras medidas de polícia de carácter executivo. Estas unidades, na dependência da componente de polícia civil ou, face à incapacidade da ONU de modificar o mandato estabelecido, estar na dependência do comando militar da operação, como sejam os casos da SFOR e KFOR – adquirindo, neste caso, a designação de “*Multinational Specialized Unit*” (MSU).

As RRU/SPU e as MSU, no quadro das missões da ONU, da NATO e da UE, são constituídas por forças de segurança, de natureza militar, como por exemplo Guarda Nacional Republicana, *Carabinieri*, *Guardia Civil*, *Gendarmerie Nationale Française*, mais musculadas e simultaneamente com preparação e equipamento policial que lhe

---

*Nations Police*), com o intuito de incluir, de forma expressa, as forças policiais com estatuto militar. CRUZ, Marco A.F, «A Participação da GNR nas Missões de Paz». In, BRANCO, Carlos; Garcia, Proença (coord) *Os Portugueses nas Missões de Paz*, Lisboa, 2007 (No Prelo);



garantem maior capacidade de adaptação, maior versatilidade e polivalência, assumindo vantagens perante as polícias civis e perante as forças armadas. As OAP e as missões humanitárias são hoje um instrumento fundamental da política externa do estado.

Segundo declaração do General Wesley Clark, antigo *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR), *“existem outros requisitos operacionais para as actividades policiais, que vão desde a investigação criminal até à reacção a distúrbios civis e violência urbana, e o facto é que a maioria dos militares simplesmente não é capaz de efectivamente levar a cabo tais funções, não devendo ser os elementos primários responsáveis por elas.”* (2001).

*“Desde que esteja criado um ambiente satisfatório de segurança militar e nos casos em que é importante usar a força mínima adequada, as Forças de Segurança estão melhor preparadas que as Forças Armadas para estas tarefas (foi o caso de algumas intervenções da GNR na UNTAET). Este tipo de missões exige unidades constituídas de polícia, bem treinadas e equipadas. Desde 2002 a ONU e a NATO desenvolvem este conceito, incluindo unidades de polícia em apoio de unidades militares e com o apoio destas: são as “Unidades Multinacionais Especializadas” (Multinational Specialized Units – MSU).”* (Duque, 2005).

## ***CAPÍTULO V***

### ***Contributo da GNR para a segurança mundial***







## CAPITULO V – CONTRIBUTO DA GNR PARA A SEGURANÇA MUNDIAL

*“Somos uma força de segurança que vai em missão de paz, que não vai fazer a guerra nem, tão pouco, exercer tarefas militares próprias das Forças Armadas. Vamos ajudar as populações a encontrar os seus próprios caminhos da segurança individual e colectiva e da tranquilidade quotidiana”.*

*Mourato Nunes – General Comandante Geral da GNR, na Cerimónia da entrega do Estandarte ao SubAgrupamento Alfa Belém, 30 Outubro 2003.*

As forças armadas e de segurança portuguesas participaram em mais de meia centena de missões de paz nos cinco continentes, metade sob comando da ONU e as restantes com diversas relações de comando NATO, OSCE, UEO, EU, coligações internacionais e algumas sob comando nacional. Esta participação tornou o país num produtor de segurança internacional, onde a Guarda Nacional Republicana tem mantido um contributo importante.

Esta participação tornou-se uma realidade crescente tendo os seus militares, exercendo diversas funções no âmbito das organizações internacionais com quem Portugal tem acordos. Actuando isoladamente como observadores de Polícia ou em Unidades integradas, incluindo operações de ajuda humanitária, em situações de catástrofe, como foram os exemplos do apoio aos EUA no pós 11 de Setembro e no pós furacão Katrina e no apoio às vítimas do Tsunami no pacífico.

A Guarda, enquanto força de segurança de natureza militar, tem assumido grande contribuição neste tipo de missões, pois como temos visto a maior parte das ameaças actuais à segurança não são militares<sup>162</sup>. Podem resultar de problemas económicos, de antagonismo étnico ou de fronteiras inseguras e ineficazes, podem estar relacionadas com o crime organizado ou com o terrorismo. Daqui decorre que *“muitas das novas funções militares não requerem competências clássicas de um soldado e poderão ser melhor desempenhadas por polícias”*<sup>163</sup> sendo que *“uma Gendarmerie poderá ser mais apropriada.”*<sup>164</sup>

<sup>162</sup> No sentido clássico da ameaça militar por parte de exército inimigos;

<sup>163</sup> Chris Donnelly – Conselheiro especial da OTAN para assuntos da Europa Central e Oriental.

<sup>164</sup> Ibidem;



## 5.1. - A PARTICIPAÇÃO DA GNR NAS MISSÕES INTERNACIONAIS

### 5.1.1. - Validade operacional

A participação da GNR em missões de apoio à paz assenta na validade operacional, baseada na natureza militar da instituição, da condição assumida voluntariamente pelos seus efectivos, do treino, preparação, disponibilidade e meios que, como vimos, a podem enquadrar como força de charneira, por um lado, mais musculada e com capacidade de intervenção superior a uma força de polícia civil, por outro com capacidades de intervenção em missões de polícia, investigação criminal e manutenção da ordem que as forças armadas não dispõem.

As missões em conflitos de baixa intensidade, onde abunda a criminalidade, as incivildades e a insegurança carecem de força musculada, disciplinada e preparada para intervir quando a intensidade aumenta. Esta força detém também formação ao nível do respeito pelos mais elementares direitos dos cidadãos. Em nossa opinião, no caso português é a Guarda Nacional Republicana a força melhor preparada para estas missões. O passado recente parece dar-nos razão, nomeadamente nas intervenções em Timor e Iraque. *“Mas que força Utilizar ante os “conflitos de baixa intensidade” (nos Balcãs temos um desses exemplos)? A polícia tradicional é pouco e o Exercito convencional é demasiado. A solução está nas polícias Militares. A Guarda Nacional Republicana é um bom exemplo.”* (Solana, 2008, p.56)

Sobre o emprego deste tipo de forças consideramos que o intervenção conjunta e coordenada entre as forças de polícia, as forças armadas e as forças de polícia autóctones na resolução dos conflitos e principalmente na fase pós conflito são fundamentais e as forças de polícia do tipo *gendarmerie* têm vantagens, *“A eficácia deste modelo de interacção ficou demonstrada pelo sucesso das experiências das forças do tipo Gendarmerie e militares em Operações de Gestão de Crise nos últimos 15 anos. Permitam-me, por favor, que recorde a este respeito, o desempenho prestigiante da Guarda Nacional Republicana em Timor-Leste e no Iraque...”* (Truglio, 2008, p. 32).

O facto de ter a dupla valência, polícia e militar faz com que as forças tipo *Gendarmerie* tenham a capacidade para fazer face a um espectro de missões muito elevado, que pode ir desde missões puramente policiais até missões de carácter



marcadamente militar. Detêm ainda a capacidade de auto protecção da força e de reacção rápida a ameaças assimétricas e violentas.

Podemos ainda referir a versatilidade deste tipo de forças para o desempenho de missões sob comando militar ou de polícia civil, situação impraticável com as forças armadas ou com corpos civis de polícia.

*“Dado que estes organismos tem características policiais e militares, e por serem capazes de operar sob comando, civil ou militar, as forças do tipo Gendarmerie parecem ser a solução ideal na resolução dos principais desafios que actualmente dominam a agenda de segurança dos países europeus: no domínio da luta contra o terrorismo, na luta contra o crime organizado no controlo de fronteiras ou em operações de paz. Em praticamente todas estas áreas, o que muitas vezes é necessário, traduz-se na conjugação entre polícias equipamento militar e competências. Algo que, efectivamente, só pode ser levado a cabo por forças tipo Gendarmerie.”* (Lutterbeck, 2008, p.46).

### 5.1.2. - Legitimidade de intervenção

A Legitimidade das missões de apoio à paz baseia-se na Constituição da República Portuguesa, na Lei da Defesa Nacional (LDN), na Lei da Segurança Interna (LSI), na Lei das Bases Gerais da Condição Militar (LBCM) e na Lei Orgânica da Guarda (LO), diplomas estes que constituem as traves mestras do enquadramento jurídico institucional.<sup>165</sup>

Da análise da LSI,<sup>166</sup> verifica-se que no n.º 2 do artigo 4º se encontra vertido que *“No quadro dos compromissos internacionais e das normas aplicáveis do direito internacional, as forças e os serviços de segurança podem actuar fora do espaço referido no número anterior, em cooperação com organismos e serviços de Estados estrangeiros ou com organizações internacionais de que Portugal faça parte, tendo em vista, em especial, o aprofundamento do espaço de liberdade, segurança e justiça da União Europeia.”*

O enquadramento legal que legitima a participação da GNR em missões internacionais de apoio à paz resulta da Lei Orgânica<sup>167</sup>, onde são tipificadas duas referências essenciais no seu artigo 3º. A primeira respeitante à execução da política

<sup>165</sup> [www.gnr.pt](http://www.gnr.pt), consultado em 3 de Novembro de 2009;

<sup>166</sup> Lei n.º 53/2008, de 29 de Agosto;

<sup>167</sup> Lei n.º 63/2007, de 6 de Novembro de 2007;



de defesa nacional, atribuindo à Guarda o cumprimento das missões militares que lhe sejam cometidas e em cooperação com as Forças Armadas (artigo 3º, n.º 2, alínea i), e outra no que respeita à participação em *“operações internacionais de gestão civil de crises, de paz e humanitárias, no âmbito policial e de protecção civil, bem como em missões de cooperação policial internacional e no âmbito da União Europeia e na representação do País em organismos e instituições internacionais”* (artigo 3º, n.º 1, alínea o). De acordo com o Despacho N.º 77/08 do General Comandante Geral da GNR, são atribuídas à Unidade de Intervenção<sup>168</sup>, entre outras, a missão de *“aprontamento e projecção de forças para missões internacionais”*. Para dar cumprimento a esta missão foi criado na GNR, o Centro de Treino e Aprontamento de Forças para Missões Internacionais (CTAFMI).

Para permitir a participação em OAP com forças constituídas, *Formed Police Unit* (FPU), foi aprovado o diploma<sup>169</sup> que estendeu a aplicação das medidas aplicáveis aos militares das forças armadas envolvidos em missões humanitárias e de paz fora do território nacional<sup>170</sup> aos militares das forças de segurança.

Este novo diploma estatui no seu artigo 1º, n.º 1 que *“É aplicável aos elementos dos serviços e forças de segurança dependentes do Ministério da Administração Interna envolvidos em missões humanitárias e de paz fora do território nacional, no quadro dos compromissos assumidos por Portugal, o Decreto – Lei n.º 233/96, de 7 de Dezembro, com as devidas adaptações”*. No n.º 2 do mesmo artigo é ainda estabelecido que *“As competências atribuídas ao Ministro de Defesa Nacional do diploma indicado no número anterior devem-se considerar reportadas ao Ministro da Administração Interna em tudo o que respeita às entidades do n.º 1.”* A participação de militares da Guarda nas missões internacionais, como força constituída, é ainda legitimada pela ONU, através de Resoluções do Conselho de Segurança.

*“As experiências vividas e os resultados alcançados permitem-nos afirmar com clareza e sem preconceitos de qualquer espécie que Portugal e a Guarda Nacional Republicana, ocupam um lugar de referencia nas instituições internacionais, vocacionadas para o estudo e geração de Forças, desta natureza e características, o que*

<sup>168</sup> Criada com a publicação da Portaria n.º 1450/2008, de 16 de Dezembro;

<sup>169</sup> Decreto – Lei n.º 17/2000, de 29 de Fevereiro;

<sup>170</sup> Decreto – Lei n.º 233/96, de 7 de Dezembro;



nos permite antever um futuro com muitas outras solicitações que muito nos devem orgulhar e para as quais o MAI e o Comando da Guarda muito têm apostado.” (Rodrigues, 2007).

## 5.2. - O CONTRIBUTO DA GNR NAS MISSÕES CIVPOL

### 5.2.1. - DANÚBIO - Missão da UEO na Roménia



Figura nº 6 – Roménia

Entre 1 de Janeiro a 30 de Junho de 1995, aquando da presidência portuguesa da UEO, a GNR enviou um (1) oficial para o Posto de Comando de Calafate, na Roménia, para, em colaboração com as autoridades da Bulgária, Hungria e Roménia, fiscalizar o embargo contra a Sérvia-Montenegro. Esta participação teve como suporte legal as Resoluções n.º 713/91 e n.º 757/92 do CSNU e decorreu sob a égide da UEO.

### 5.2.2. - UNAVEM III<sup>171</sup> e MONUA<sup>172</sup> – Missão da ONU em Angola

A participação da GNR nestas missões teve enquadramento legal em duas resoluções do CSNU, para a UNAVEM III, a Resolução n.º 976, de 8 de Fevereiro de 1995, e para MONUA, a Resolução n.º 1118, de 30 de Julho de 1997, tendo ambas o objectivo de fiscalizar o cumprimento das normas estabelecidas pelo “Protocolo de Lusaka”<sup>173</sup>.



Figura nº 7 – Angola

A participação da GNR em Angola durou quatro (4) anos e contou com a presença de 124 militares em duas missões da ONU (UNAVEM III e MONUA).

O reacender da violência armada entre as forças do Governo e da UNITA, ocorrida entre Setembro e Outubro de 1998, o que levou à retirada de grande parte do pessoal da ONU do território.

<sup>171</sup> UNAVEM III - *United Nations Angola verification mission III*, [http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co\\_mission/unavem3.htm](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unavem3.htm) consultado em 2 de Novembro de 2009;

<sup>172</sup> MONUA - *United Nations Observer Mission in Angola* (Junho 1997 – Fevereiro de 1999), <http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/Monua/monua.htm> em 2 de Novembro de 2009;

<sup>173</sup> O Protocolo de Lusaka constituiu um tratado de paz e durou cerca de quatro anos. O tratado foi assinado na capital de Zâmbia, em Novembro de 1994. A guerra em Angola durou até 2002, quando Jonas Savimbi, líder da Unita, foi assassinado.



A missão da GNR em Angola terminou no início de 1999, com base na decisão da ONU.

### 5.2.3. - UNTAET, UNMISSET e UNOTIL<sup>174</sup> – Missão ONU em Timor-Leste

*“O modelo da GNR é o melhor para a futura polícia de Timor-Leste”,*

*Ramos Horta<sup>175</sup>*



Figura nº 8 – Timor

Depois da intervenção INTERFET<sup>176</sup>, coligação liderada pela Austrália no território timorense, a 25 de Outubro de 1999 a ONU aprovou uma nova Resolução para o território, n.º 1272 do CSNU, dando assim origem à UNTAET.

Esta intervenção começou como missão de imposição da paz (PE). Motivado pelos permanentes confrontos entre milícias armadas, evolui para uma missão de manutenção da paz (PK), com objectivo da reconstrução do território e o restabelecimento das condições de segurança das populações locais.

No âmbito da UNTAET, a intervenção da GNR no território reflectiu-se no envio de uma Força de Reacção Rápida, constituída por 119 elementos. Após a conclusão da missão UNTAET, na sequência da proclamação da independência de Timor-Leste em 20 de Maio de 2002, a ONU continuou no território, e com base na Resolução 1410 do CSNU contou, desde o dia 18 de Dezembro de 2002 com participação da GNR.

Em 20 de Maio de 2005, sucedendo à UNTAET, é criada a UNOTIL, legitimada pelo CSNU através da Resolução n.º1599, no sentido de assegurar que os padrões de desenvolvimento do território estabilizavam. A GNR continuou a participar na projecção da segurança e a contribuir para a paz com os seus militares em Timor.

Ao abrigo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 68 – A/2006, de 25 de Maio de 2006 foi enviado um contingente de 127 militares da GNR para Timor.

<sup>174</sup> UNTAET (United Nations Transitional Administration in East Timor), UNMISSET (United Nations Mission of Support in East Timor), UNOTIL (United Nations Office in East Timor), <http://www.un.org/depts/dpko/dpko/pastops.shtml> consultado em 2 de Novembro de 2009.

<sup>175</sup> Afirmou em 15 de Novembro de 2007, Ramos Horta, de visita a Lisboa, <http://www.tsf.pt/online/internacional/> consultado em 26 de Novembro de 2009

<sup>176</sup> INTERFET (International Force in East Timor);





A Resolução n.º 1704, de 25 de Agosto de 2006 do CSNU deu origem à missão UNMIT<sup>177</sup>, transitando o SubAgrupamento Bravo para a égide da ONU. A participação da GNR na UNMIT integrou também a vertente de CIVPOL.

#### 5.2.4. - UNMIL<sup>178</sup> – Missão da ONU na Libéria

A primeira intervenção da ONU no território liberiano teve início no ano de 1993, altura em que através da UNOMIL<sup>179</sup>, a Organização procurou pôr fim à guerra civil que opôs, durante anos, as forças do governo às forças afectas ao partido rebelde, *National Patriotic Front of Libéria*.

A intervenção da ONU permitiu a realização de eleições a 24 de Julho de 1997, tendo saído vencedor o partido de Charles Taylor. A violência do Governo de Taylor, como forma de resolução das divergências com a oposição e a ausência de valores democráticos levaram a ONU a uma segunda intervenção no território. A ONU, com base na Resolução n.º 1509 do CSNU, de 19 de Setembro de 2003, cria a UNMIL, a maior força multinacional da história da ONU a, 15000 militares, 250 observadores militares e 1115 observadores de polícia civil. Portugal e a GNR participaram nesta ajuda internacional, com dois (2) Oficiais entre 14 de Julho de 2004 e 15 de Julho de 2005.



Figura nº 9 – Libéria

#### 5.2.5. - UNOCI<sup>180</sup> – Missão da ONU na Costa do Marfim



Figura nº 10 - Costa  
do Marfim

Em Setembro de 2002 começou a guerra civil na Costa do Marfim, opondo as forças do Norte às do Sul e originando inúmeras mortes e milhares de refugiados. Esta situação levou à intervenção da comunidade internacional no país, enviando um contingente militar para estabelecer uma “zona tampão”.

<sup>177</sup> UNMIT (*United Nations Integrated Mission in Timor-Leste*)

<http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmit/>, consultado em 1 de Novembro de 2009;

<sup>178</sup> UNMIL (*United Nations Mission in Liberia*), <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmil/> consultado em 12 de Novembro de 2009;

<sup>179</sup> UNOMIL (*Nation Observer Mission in Liberia*), Setembro de 1993 a Setembro de 1997, [http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co\\_mission/unomil.htm](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unomil.htm) consultado em 2 de Novembro de 2009;

<sup>180</sup> UNOCI (*United Nations Operation in Côte d'Ivoire*); <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unoci/index.html>, consultado em 2 de Abril de 2009;





Em 27 de Fevereiro de 2004, o CSNU aprovou a Resolução n.º1528 para aquele território. A missão UNOCI visou reforçar o contingente militar, integrando uma componente de observadores de polícia civil, na qual a GNR também participou. A participação dos elementos da GNR na missão desenvolveu-se entre 31 de Julho de 2004 e 31 de Agosto de 2005.

#### 5.2.6. - MINUSTAH<sup>181</sup> – Missão da ONU no Haiti

A incapacidade de actuação das forças policiais haitianas perante a instabilidade política e social vivida em todo o território do Haiti, resultante dos conflitos armados entre grupos (*gangs*) criminosos pela disputa do controlo de partes do território, levou a que a comunidade internacional a interferir naquele território. Foi aprovada a missão da MINUSTAH em 30 de Abril de 2004, ao abrigo da Resolução n.º 1542 do CSNU, contando com a presença de vários contingentes militares e policiais.



Figura nº 11 – Haiti

A participação da GNR, contribuindo para controlar, reestruturar e reformar a Polícia Nacional do Haiti concretizou-se através do envio para o território de dois (2) Oficiais e um (1) Sargento, entre 18 de Julho de 2004 e 25 de Julho de 2005.

#### 5.2.7. - SKOPJE e EUPOL-PRÓXIMA<sup>182</sup> – Missão da OSCE e da UE na Macedónia



Figura nº 12 – Macedónia

A estabilidade da antiga República Jugoslava da Macedónia foi considerada de importância fundamental para o desenvolvimento de toda aquela região pelas organizações internacionais.

Ao abrigo de missões da ONU e da UE na região, foi criada uma missão de controlo da OSCE, em Skopje, com o objectivo de evitar a propagação do conflito, controlando e vigiando a antiga República Jugoslava da Macedónia. Esta missão contou com a presença de dois (2) Oficiais da GNR nos anos de 2002 e 2003.

<sup>181</sup> MINUSTAH (*United Nations Stabilization in Haiti*);

<sup>182</sup> European Union Police Mission in the former Yugoslav Republic of Macedonia (EUPOL PROXIMA), [http://consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=584&lang=pt&mode=g](http://consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=584&lang=pt&mode=g) consultado em 28 de Março de 2009;



A missão EUPOL-PRÓXIMA foi implementada como contribuição da UE à resolução do conflito existente na antiga República Jugoslava. Através da Acção Conjunta n.º 2003/681/PESC<sup>183</sup> de 29 de Setembro de 2003 a UE deslocou um contingente de observadores de polícia para aquele território.

A GNR regressa ao país integrada na missão da União Europeia para a Macedónia, designada EUPOL-PRÓXIMA, entre 2 de Fevereiro de 2005 e 14 de Dezembro de 2005.

#### 5.2.8. - MONUC<sup>184</sup> e EUPOL-KINSHASA<sup>185</sup> - Missão da ONU e da UE na R.D. do Congo

A intervenção da Comunidade Internacional na República Democrática do Congo (RDC) teve por base várias resoluções do CSNU, entre elas a 1355, 1376, 1417, 1445 e 1493, aprovadas em diferentes momentos (1.ª e 2.ª em 2001, 3.ª e 4.ª em 2002 e a última em 2003). Os objectivos prosseguidos pelas várias resoluções foram a redução do sofrimento do povo do Congo, resultante da guerra civil em que o país se encontrava.

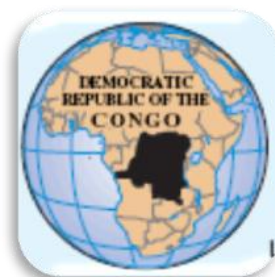


Figura nº 13 – R. D. Congo

Através da MONUC, foi deslocado para aquele território um contingente militar e um contingente de observadores CIVPOL, tendo este último por missão reestruturar e melhorar a capacidade operacional da Polícia Nacional do Congo (PLC).

A GNR integrou o contingente de polícia entre 18 de Outubro de 2003 e Abril de 2005. Dois anos mais tarde, ao abrigo de uma missão da UE, surge nova intervenção na RDC, após um pedido do governo à UE para a criação de uma Unidade de Polícia Integrada (UPI). Foi aprovada a Acção Conjunta 2004/494/PESC, de 17 de Maio do CUE que autorizou o envio de um contingente multinacional.

A UPI é criada a 09 de Dezembro de 2004 e o CUE ratifica uma nova Acção Conjunta, 2004/847/PESC, no sentido de contribuir para a formação daquela UPI Congolense, com a designação de EUPOL – Kinshasa.

<sup>183</sup> PESC (Política Externa e Segurança Comum);

<sup>184</sup>, MONUC (United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo);

<sup>185</sup> European Union Police Mission in Kinshasa (DRC) - (EUPOL KINSHASA), <http://consilium.europa.eu/cms3/fo/showPage.asp?id=788&lang=en> consultado em 30 de Março de 2009;



A missão da UE no território teve início a 30 de Abril de 2005 e contou com um contingente multinacional onde a GNR participou entre Fevereiro de 2005 e Dezembro de 2006.

#### 5.2.9. - EUBAM<sup>186</sup> – Rafah - Missão da UE na faixa de Gaza



Figura nº 14 - Faixa  
de Gaza

Na sequência do convite feito à UE para assumir o papel de terceira parte entre o governo israelita e a autoridade palestina, após acordo alcançado para a abertura do terminal de *Rafah Crossing Point*, que estabelece a ligação entre a Faixa de Gaza e o Egipto, foi criada a missão da EUBAM, na cidade de *Rafah*. Esta missão é criada com base na Acção Conjunta 2005/889PESC, de 12 de Dezembro do CUE, tendo como objectivos a monitorização, verificação e avaliação do desempenho palestino no controlo do terminal e o apoio à criação de uma capacidade palestina na gestão da fronteira de *Rafah*. Para concretizar estes objectivos participaram na missão todos os Estados-membros da UE, com o envio de observadores de polícia. Portugal garantia as obrigações internacionais enviando para os territórios um contingente da GNR, que integrou a missão entre 13 de Dezembro de 2005 e 26 de Maio de 2006.

#### 5.2.10. - EUPOLCOPPS<sup>187</sup> Missão da UE na Palestina



Figura nº 15 – Territórios da Palestina

Em 14 de Novembro de 2005, o Conselho estabeleceu uma Missão de Polícia da UE nos territórios palestinos no âmbito da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD).<sup>188</sup>

<sup>186</sup> EU Border Assistance Mission at Rafah Crossing Point in the Palestinian Territories (EU BAM Rafah). [http://consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=979&lang=en&mode=g](http://consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=979&lang=en&mode=g) consultado em 28 de Março de 2009;

<sup>187</sup> EU Police Mission in the Palestinian Territories (EUPOL COPPS), [http://consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=974&lang=en](http://consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=974&lang=en), consultado em 4 de Abril de 2009;

<sup>188</sup> A Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da União Europeia inclui a definição progressiva de uma política de defesa comum que poderá conduzir oportunamente a uma defesa comum. A Política Europeia de Segurança e de Defesa (PESD) tem por objectivo permitir à União desenvolver as suas capacidades civis e militares de gestão de crises e de prevenção de conflitos a nível internacional. Contribui, assim, para a manutenção da paz e da segurança internacionais, de acordo com os princípios



A fase operacional iniciou-se em 1 de Janeiro de 2006, com a duração de 3 anos. A EUPOL COPPS teve como objectivo reforçar o apoio à Autoridade Palestiniana no estabelecimento de um regime de policiamento eficaz e sustentável, de acordo com os melhores padrões internacionais, em cooperação com os programas comunitários de desenvolvimento institucional, bem como de outros esforços internacionais no contexto mais vasto do Sector da Segurança, incluindo a reforma da justiça penal.<sup>189</sup>

A missão tem suporte legal com base na Acção Comum do Conselho 2005/797/PESC de 14 de Novembro de 2005, relativa à Missão de Polícia da União Europeia para os Territórios Palestinos. A GNR participou nesta missão através do envio de um (1) oficial como conselheiro de polícia, entre Outubro de 2007 e Outubro de 2008.

#### 5.2.11. - UE SSR Guiné-Bissau<sup>190</sup> Missão da UE na Guiné-Bissau

A UE decidiu estabelecer uma missão de aconselhamento e apoio da Reforma do Sector de Segurança (SSR), na Guiné-Bissau. A missão desenvolveu-se em parceria com as autoridades da Guiné-Bissau no âmbito da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD).



Figura nº 16 - Guiné-Bissau

Esta missão teve como objectivo contribuir para a criação de condições de implementação da Estratégia de reforma do sector de Segurança Nacional. A legalidade da missão assenta na Acção Comum 2008/112/CFSP de 12 de Fevereiro de 2008, que cria a Missão da União Europeia de apoio à reforma do sector da segurança na República da Guiné-Bissau (UE SSR GUINÉ-BISSAU).

da Carta das Nações Unidas. A PESD, que não comporta a criação de um exército europeu, evolui de forma compatível e coordenada com a NATO, <http://europa.eu/scadplus/glossary>, em 8 de Abril 2008

<sup>189</sup> The aim of EUPOL COPPS is to contribute to the establishment of sustainable and effective policing arrangements under Palestinian ownership in accordance with best international standards, in cooperation with the Community's institution building programmers as well as other international efforts in the wider context of Security Sector including Criminal Justice Reform;

<sup>190</sup> EU mission in support of Security Sector Reform in Guinea-Bissau (EU SSR Guinea-Bissau), <http://consilium.europa.eu/cms3/fo/showPage.asp?id=1413&lang=en&mode=g> consultado em 4 de Abril de 2009;



Esta missão compreendeu uma fase preparatória, com início em 26 de Fevereiro de 2008 e uma Fase de implementação, após 1 de Maio de 2008.

A GNR participou nesta missão com um (1) oficial que desempenhou funções de Conselheiro para o Comité Técnico do projecto comunitário de apoio à Reforma do Sector de Segurança na Guiné-Bissau, entre Outubro de 2007 e Outubro de 2008.

#### 5.2.12. - EUPM BIH<sup>191</sup> Missão da UE na Bósnia-Herzegovina

A missão de polícia da União Europeia (EUPM) na Bósnia-Herzegovina (BIH) começou em 1 de Janeiro de 2003. Em consonância com os objectivos gerais do



Figura nº 17 – Bósnia-Herzegovina

Paris/Dayton, EUPM procura estabelecer um policiamento sustentável, em especial através da monitorização, orientação e actividades de

inspecção.

A missão, inicialmente de 2 anos, foi estendida, finalizando em finais do ano de 2008. Suportou o processo de reforma da polícia, desenvolveu e reforçou as capacidades locais e a cooperação regional na luta contra a criminalidade grave e organizada.

Portugal participou através do envio de dois (2) oficiais da GNR, um (1) como Conselheiro para os Assuntos Criminais no Gabinete Regional de Tuzla, outro como Oficial da Equipa de Inspeção de Sarjevo.

#### 5.2.13. - EULEX<sup>192</sup> Missão da UE no Kosovo

A EULEX é a maior missão civil lançada no âmbito da Segurança Comum e da Política de Defesa (PESD). Tem como objectivo dar assistência e apoio policial, judicial e aduaneiro às



Figura nº 18 – Kosovo

autoridades do Kosovo. A EULEX Kosovo começou formalmente no dia 15 de Junho de 2008, sucedendo à EUPT (*European Union Planning Team for Kosovo*), tendo como suporte legal a Acção Comum 2008/124/CFSP, de 04 de Fevereiro de 2008. Executa o

<sup>191</sup> (EUPM) (BiH) -European Union Police Mission in Bosnia and Herzegovina, <http://consilium.europa.eu/cms3/fo/showPage.asp?id=585&lang=pt&mode=g>, consultado em 4 de Abril de 2009;

<sup>192</sup>(EULEX) European Union rule of law mission, <http://www.eulex-kosovo.eu>, consultado em 26 de Abril de 2010;





seu mandato até final de 2010, através de acções de acompanhamento, orientação e aconselhamento, mantendo determinadas responsabilidades executivas. A GNR participou nesta missão até 2009.

#### 5.2.14. - EUMM<sup>193</sup> Missão da UE na Geórgia

Desde 1 de Outubro de 2008 que a Missão de Vigilância da União Europeia tem vindo a realizar o seu trabalho no terreno, como os objectivos de monitorizar o cumprimento dos acordos estabelecidos entre Sarkozy e Medvedev, contribuir para a construção da confiança entre as autoridades e garantir que as populações locais estão a viver num ambiente seguro. É uma missão civil desarmada cujo lema "*é relatar, de forma profissional e objectiva, o que está acontecendo.*" A GNR participa nesta missão com três (3) militares, desde 2008.



Figura nº 19 – Geórgia

### 5.3. - A GNR NAS MISSÕES DE PAZ COMO SPU<sup>194</sup>

Em 2000 surge uma nova forma de participação da GNR em missões de paz. Foi constituída a primeira força da Guarda como *Stability Police Unit (SPU)*. Esta organização confere às forças, policiais e militares, uma capacidade de intervenção mais robusta, capaz de fazer uso da força de forma gradual, sobretudo durante as operações de reposição da ordem e da tranquilidade públicas. Ao longo dos últimos anos, a GNR esteve empenhada em três (3) missões internacionais enquanto *FPU* e *MSU*, nos territórios do Iraque e de Timor-leste, que caracterizamos abaixo.

#### 5.3.1. - A companhia de intervenção rápida (CIR) na UNTAET

A primeira intervenção da INTERFET em Timor Leste surge como consequência da situação de ruptura social e política e do agravamento das condições de segurança, apesar da administração do território estar sobre a alçada da ONU.

Com base na Resolução 1272 do CSNU<sup>195</sup>, de 25 de Outubro de 1999, foi constituída a Administração Transitória das Nações Unidas (UNTAET), com a missão

<sup>193</sup>(EUMM) European Union Monitoring mission in Georgia <http://www.eumm.eu/>, consultado em 26 de Abril de 2010;

<sup>194</sup> Fonte: CRUZ, Marco A. F, *A Participação da GNR nas Missões de Paz*, In, BRANCO, Carlos; GARCIA, Proença (Coord.), *Os Portugueses nas Missões de Paz*, Lisboa, 2007 (No Prelo). E Gabinete de relações internacionais da GNR;



de garantir a segurança e a manutenção da lei e da ordem no território; estabelecer uma administração efectiva; suportar o desenvolvimento de serviços de assistência social, humanitária e de administração civil; assegurar e suportar a capacidade para um governo autónomo, e apoiar no estabelecimento de condições para um desenvolvimento sustentado do território.

Portugal participou nesta missão em duas vertentes, na de CIVPOL, como vimos na secção anterior e na de SPU, como força constituída e de intervenção rápida, para fazer face à manutenção e reposição da ordem pública.

Os primeiros elementos da CIR da GNR chegaram a Timor no dia 26 de Fevereiro de 2000 e encerraram a sua missão a 30 de Junho de 2002<sup>196</sup>.

### 5.3.2. - O Subagrupamento Alfa na missão IRAQUI FREEDOM

Esta missão nos territórios do Iraque gerou alguma polémica na opinião pública quanto à legitimidade do envio do contingente da GNR que, como temos vindo a provar ao longo do trabalho não encerrou quaisquer violações ou desvios legais.

*“A intervenção militar das denominadas “Forças da Coligação”, encabeçadas pelos EUA, em território iraquiano, deixou a população em precárias condições de subsistência e de segurança. A contribuição portuguesa foi garantida através do envio de um Subagrupamento constituído por quatro contingentes, de 128 militares cada um, da GNR”<sup>197</sup>.*

Apesar da conturbada escolha da GNR para o cumprimento dessa missão, a 15 de Julho de 2003, foi publicada a Portaria n.º 1164/2003 (2.ª Série), que autorizou a GNR a aprontar, sustentar e empregar uma força da GNR no Iraque, designada Subagrupamento Alfa e com objectivo de participar nas operações de manutenção de paz e segurança no território, ficando integrada na Brigada italiana.

A legitimidade da sua presença, conferida pela Resolução 1511 de 2003 do CSNU, foi reforçada com a aprovação em 8 de Junho, por unanimidade, da Resolução 1546 de 2004 que confere mandato a uma força multinacional de manutenção da segurança e estabilidade no país.

<sup>195</sup> ONU – S/RES/1272 (1999), de 25 de Outubro, Conselho de Segurança da ONU;

<sup>196</sup> SOARES, António, “Presença da Guarda em Missões de Manutenção e Apoio à Paz”, *Pela Lei e Pela Grei Revista da Guarda Nacional Republicana*, N.º 67, Julho-Setembro de 2005, p 45;

<sup>197</sup> *Idem*, p. 46;





A Brigada Italiana estava sediada no Sul do Iraque, em Nassiria e fazia parte da Divisão Multinacional de liderança inglesa, sediada em Bassorá. No Quartel-general da Divisão Multinacional Sudeste e no comando da Brigada italiana em Nassiria foram integrados oficiais da GNR com funções diversas ao nível do Estado-Maior e com funções de ligação ao Subagrupamento Alfa.<sup>198</sup>

O SubAgrupamento Alfa caracterizou-se como uma força do tipo *Multinational Specialized Unit* (MSU)<sup>199</sup>, tendo em vista a execução da missão geral das forças da coligação no teatro de operações, com prioridade para as áreas da manutenção e restabelecimento da ordem pública, da segurança de pontos sensíveis, realização de escoltas a comboios humanitários, policiamento de áreas sensíveis e execução de *Check-points*, realização de operações anti-insurreição, inactivação de engenhos explosivos improvisados e operações de busca e salvamento. A GNR integrou na missão do Iraque, entre 12 de Novembro de 2003 e 15 de Agosto de 2006, com cerca de 600 militares nas forças multinacionais deslocados além fronteiras, sendo perto de meia centena de oficiais.<sup>200</sup>

### 5.3.3. - O Subagrupamento Bravo na missão LAFAEK e UNMIT<sup>201</sup>

Em 25 de Maio de 2006, com base na Portaria n.º 981/2006 (2.ª Série), que deu cumprimento à Resolução do Conselho de Ministros n.º 68-A/2006, a GNR recebeu a missão de *“a aprontar, sustentar e empregar um efectivo para a manutenção da ordem pública em Timor-leste e para a formação e treino da Unidade de Intervenção Rápida da Polícia Nacional do país.”*

Esta missão surgiu na sequência da instabilidade política e social vivida na República Democrática de Timor-leste e à incapacidade do governo daquele país para resolver a crise. Foi então solicitada ajuda internacional para estabilizar a ordem pública no território. Ao pedido formulado pelas autoridades timorenses acederam a

<sup>198</sup> Desempenho de Funções nas áreas das Operações, Informações, Segurança e Contra-Informações e protecção da força;

<sup>199</sup> MSU – *Multinational Specialised Unit*. Trata-se de uma Unidade Multinacional Especializada, cuja principal missão é a manutenção da ordem pública, de forma a garantir uma situação estável no âmbito da segurança pública;

<sup>200</sup> Entre 05SET04 - 05JAN05, o então Capitão Mário Guedelha representou Portugal e a GNR em Bassorá, Iraque;

<sup>201</sup> UNMIT (*United Nations Integrated Mission in Timor-Leste*),



Austrália, a Nova Zelândia, a Malásia e Portugal, os quais, por acordo bilateral formulado por cada um dos países com as autoridades de Timor-leste, enviaram para o território forças militares e polícias.

A 25 de Maio de 2006, o MAI, através da Portaria n.º 981/2006 (2.ª Série), e dando cumprimento à Resolução do Conselho de Ministros n.º 68-A/2006, autoriza o Comandante-Geral da GNR *“a aprontar, sustentar e empregar um efectivo para a manutenção da ordem pública em Timor-Leste e para a formação e treino da Unidade de Intervenção Rápida da Polícia Nacional do país.”*

Sob a designação de Subagrupamento Bravo, a força da GNR destacada para o território timorense é constituída foi 127 militares.

#### 5.4.- FORÇA DE GENDARMERIE EUROPEIA – EUROGENDFOR<sup>202</sup>

*“Portugal está profundamente empenhado neste processo. Assim, disponibilizou 181 militares da Guarda Nacional Republicana para o “catálogo de capacidades” – ou seja, para o contingente potencial da EUROGENDFOR. Tais militares estão distribuídos por uma Unidade Integrada de Polícia e por diversas equipas especializadas (Operações Especiais, Investigação Criminal, Inactivação de Engenhos Explosivos e Cinotecnica). Haverá também contributos para a formação e a reorganização de polícias locais. A celebração do Tratado comprova o acerto da política do Governo em matéria de Forças de Segurança. Só a circunstância de Portugal dispor de uma Força com as características da GNR lhe permite participar neste processo de cooperação.”*<sup>203</sup>

A EUROGENDFOR foi o resultado da constatação de uma necessidade de contribuição para o desenvolvimento da PESD e para a criação de uma área de liberdade, segurança e justiça por parte da França, Itália, Holanda, Portugal e Espanha, todos com forças de segurança com estatuto militar que visa melhorar a capacidade de gestão de crise em zonas sensíveis.

<sup>202</sup> Força de Gendarmerie Europeia, encerrando o conceito “Gendarmerie” as polícias com natureza militar;

<sup>203</sup> Declaração do Ministro da Administração Interna, Dr. Rui Pereira na Cerimónia de assinatura do Tratado da Eurogendfor, em 17 Outubro de 2007;  
[http://www.eu2007.pt/UE/vPT/Noticias\\_Documentos/Discursos/](http://www.eu2007.pt/UE/vPT/Noticias_Documentos/Discursos/) consultado em 2 de Janeiro de 2010;



Os Ministros de Portugal, Espanha, França, Itália e Países Baixos, descritos como “Partes” assinaram a Declaração de Intenções<sup>204</sup>, em Noordwijk, a 17 de Setembro de 2004, sendo o Tratado da EGF assinado a 18 de Outubro de 2007 em Velsen. Os países têm forças de segurança com estatuto militar, nomeadamente a Guarda Nacional Republicana, a *Guardia Civil* espanhola, a *Gendarmerie Nationale* francesa, a Arma dei *Carabinieri* italiana e a *Koninklijke Marechaussee* holandesa.

Actualmente, a EGF é constituída por seis países, sendo que a *Jandarmeria* da Roménia foi admitida como membro da organização a 17 de Dezembro de 2008.

A Polónia, Turquia e Lituânia já efectuaram pedidos de adesão que foram recusados, sendo que estes países encontram-se como membros observadores.

Portugal participa nesta iniciativa através da GNR, com o objectivo de fornecer à comunidade internacional um válido instrumento operacional e de gestão de crise, em primeiro lugar e acima de tudo à disposição da UE, mas também de outras organizações internacionais, como a NATO, ONU e da OSCE, e coligações *ad hoc*.

Para a prossecução de tal objectivo, os países referidos, potenciando as mais-valias das suas forças de segurança com estatuto militar, decidiram criar uma força multinacional, operacional, pré-estruturada, robusta e dotada de capacidade de reacção rápida para assegurar todas as missões de polícia.

A EUROGENDFOR é uma Força operacional, pré-organizada e modular, robusta e com capacidade de projecção rápida (800 elementos, no prazo de 30 dias), dotada de altos níveis de flexibilidade e interoperabilidade e especialmente vocacionada para conduzir missões policiais de substituição, de reforço e humanitárias, no âmbito da gestão civil de crises.

Podendo ser integradas numa cadeia de comando militar ou civil, as forças da EUROGENDFOR terão capacidade para actuar em todas as fases da resposta a uma crise, desde a intervenção militar até à transferência de responsabilidades para as autoridades civis locais ou para uma organização internacional.

Para Loureiro dos Santos *apud* Carreira (2005, p. 1217), o empenhamento da EGF nos cenários “*é o reconhecimento do ser militar como mais-valia da actividade policial, particularmente, quando essa actividade é exercida em ambientes de grande*

<sup>204</sup> art. 3º, alínea a) do Tratado que institui a EGF - A Declaração de Intenções foi assinada, por Portugal, pelo então Ministro da Defesa, Dr. Paulo Portas;



*conturbação e incerteza política, económica e social, como são aquelas em que decorrem as operações de paz”.*

A EUROGENDFOR está apta a desenvolver, no âmbito de um mandato internacional, todo o espectro de tarefas de polícia, designadamente missões de restabelecimento e manutenção da ordem pública, investigação criminal, vigilância e recolha de informações, controlo de tráfico de ilícitos, polícia de fronteiras, protecção e segurança de pessoas e bens e formação de formadores e de oficiais de polícia.

#### **5.4.1. - A GNR nas missões da EUROGENDFOR**

A participação da Guarda em missões da EUROGENDFOR, bem como o volume das forças a empenhar, depende de decisão política, a tomar caso a caso<sup>205</sup>. Contudo, a contribuição da Guarda para a EUROGENDFOR, tendo em conta as capacidades da Instituição, as capacidades declaradas para efeitos da “*Civilian Headline Goal 2008*” da União Europeia e as expectativas dos co-participantes, deverá envolver no máximo uma unidade de escalão companhia, até 120 militares, e cerca de 40 militares para integrar Equipas Especializadas de investigação criminal, controlo de fronteiras, trânsito, cinotecnia, reconhecimento e formação.

#### **5.4.2. - A GNR na missão EUFOR ALTHEA (Bósnia-herzegovina)<sup>206</sup>**

A GNR integra a primeira missão militar da União Europeia que decorre nos territórios da Bósnia-Herzegovina. “*A participação da GNR nesta missão internacional vai ao encontro dos valores e princípios fundamentais da política externa da República Portuguesa*” (Resolução do Conselho de Ministros n.º 47/2008).

No seguimento do processo de concretização desta participação, foram acordadas, entre os cinco estados e entre estes e o Quartel -General Operacional da missão, localizado na cidade de Mons (Bélgica), as contribuições de cada um para a referida componente policial da Operação ALTHEA.

Neste contexto, Portugal deverá ocupar cinco das trinta e três posições da *Integrated Police Unit* da EUFOR (EUFOR IPU HQ) e disponibilizar um pelotão de

<sup>205</sup> O ex-Ministro de Estado e da Administração Interna, Dr. António Costa, definiu as prioridades do Governo em matéria de cooperação policial e participação em missões internacionais, colocando a EUROGENDFOR na segunda prioridade, logo após a cooperação com os países da CPLP;

<sup>206</sup> EU Military Operation in Bosnia and Herzegovina (EUFOR - Althea);



ordem pública e uma equipa de investigação criminal, assegurando, ainda, em regime de rotação entre os cinco países, o comando da companhia de ordem pública e a chefia da unidade de investigação (*Specialized Element*).

A missão militar da União Europeia na Bósnia-herzegovina, enquanto parte da missão global PESD, teve início em 2 de Dezembro de 2004, ao abrigo da Acção conjunta do conselho 2004/570/CFSP, de 12 de Julho de 2004<sup>207</sup>, na sequência da decisão da NATO de dar por terminada a Operação SFOR e da adopção da Resolução 1575 do CSNU, autorizando a projecção de forças da União Europeia para a Bósnia - Herzegovina.

Os objectivos principais da missão são garantir a aplicação dos Acordos de Paz para a Bósnia -Herzegovina e contribuir para a manutenção de um ambiente seguro no território. Estando em curso um processo de diminuição da presença militar na Bósnia -Herzegovina, a componente policial da Operação ALTHEA assume especial importância, tanto no âmbito da manutenção da segurança e ordem pública, como no apoio ao *Internacional Criminal Tribunal for the former Yugoslavia*, na investigação de crimes de guerra e na detenção de pessoas indiciadas por tais crimes.

O desenvolvimento da missão "ALTHEA" representa a primeira missão da EUROGENDFOR desde a sua criação em 2004.

*"Um instrumento como a EUROGENDFOR, caracterizada por um elevado nível de prontidão e qualificação e estruturada de modo a garantir flexibilidade e interacção com diferentes pilares e cadeias de responsabilidade, será utilizado cada vez mais, melhorando progressivamente o seu papel em futuras operações de Gestão de Crises."* (Truglio:2008, p. 35).

No total das missões internacionais em que participou a GNR já enviou mais de dois mil e quinhentos (2500) militares para o estrangeiro, contribuindo para a projecção de segurança e garantia da paz no mundo.

<sup>207</sup> Council Joint Action 2004/570/CFSP, de 12 de Julho de 2004, [http://consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=745&lang=pt&mode=g](http://consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=745&lang=pt&mode=g), consultado em 2 de Abril de 2009;



## 5.5. – ANÁLISE SWOT DA GNR NO NOVO CONTEXTO

### 5.5.1. - Enquadramento doutrinário

Para a definição da estratégia de uma qualquer organização, torna-se necessário efectuar uma avaliação cuidadosa do seu posicionamento no ambiente competitivo, partindo das ambições explicitadas na sua missão, e dos grandes objectivos decorrentes da mesma.

Entre as diversas técnicas ou ferramentas optámos pela análise SWOT, porque a mesma permite uma sistematização que se afigura útil na delimitação do estudo.

### 5.5.2. - Matriz SWOT - estratégias

A matriz de análise SWOT é composta por quatro vectores de análise, Forças, Fraquezas, Oportunidades e Ameaças, que se interceptam em quatro quadrantes (*Forças/Oportunidades, Forças/Ameaças, Fraquezas/Oportunidades e Fraquezas/Ameaças*).



## 5.6. - A REALIDADE DA GNR

### 5.6.1. - Pontos fortes / Strengths

PONTOS FORTES / STRENGTHS		
<b>S1</b>	<b>Abrangência da Missão/Espectro de competências</b>	A Guarda tem intervenção em, praticamente, todas as vertentes da vida em sociedade, abrangendo áreas tão disparees como a Protecção da Natureza, Intervenção e Socorro, Honras de Estado e Manutenção/Reposição da Ordem Pública;
<b>S2</b>	<b>Elevado número de efectivo</b>	Com cerca de 26.000 militares, é a maior força nacional
<b>S3</b>	<b>Implantação territorial</b>	É responsável por cerca de 96% do Território Nacional;
<b>S4</b>	<b>Hierarquia bem definida</b>	Mesmo ao nível mais baixo de intervenção, a patrulha.
<b>S5</b>	<b>Condição militar e forte disciplina.</b>	Quer no que se refere aos valores da condição militar (lealdade, frontalidade, camaradagem), quer na definição do seu papel no sistema de forças nacional;
<b>S6</b>	<b>Elevada capacidade de actuação</b>	Actua em missões militares e missões de polícia com diversos níveis de ameaça.
<b>S7</b>	<b>Espírito de missão</b>	<i>“A Guarda não escolhe missões, cumpre-as”</i> ; (TG Mourato Nunes, antigo Comandante-Geral da Guarda)
<b>S8</b>	<b>Cadeia de comando</b>	Forte sustentação hierárquica, com níveis de responsabilidade claros;
<b>S9</b>	<b>Visão</b>	Elevado grau de identificação, dos elementos da organização, com a instituição;
<b>S10</b>	<b>Recolha de notícias</b>	Instituição com a maior rede de recolha de notícias de interesse policial nacional;
<b>S11</b>	<b>Cultura institucional</b>	Advém dos mais de 200 anos de história, 99 com a actual designação e da condição militar como traço genético;
<b>S12</b>	<b>Produto operacional</b>	A segurança é um dos vectores fundamentais do Estado de Direito;
<b>S13</b>	<b>Adaptabilidade</b>	Capacidade de adaptação a novas realidades;
<b>S14</b>	<b>Formação</b>	Escolas de formação próprias para formação, inicial e contínua, da totalidade do efectivo operacional e dirigente intermédio da instituição;
<b>S15</b>	<b>Serviços sociais</b>	Apoio social, férias, lazer, em infra-estruturas próprias da instituição, quer para efectivo no activo, quer para os não activos (reserva e reformados);
<b>S16</b>	<b>Gestão</b>	Autonomia administrativa;





### 5.6.2. - Pontos fracos / Weaknesses

PONTOS FRACOS / WEAKNESSES		
<b>W1</b>	<b>Comunicação interna</b>	Deficiente comunicação interna, ao nível da informação interna sobre a instituição (intenção/resultados) e ao nível dos processos de decisão;
<b>W2</b>	<b>Descrição de funções</b>	Indefinição de objectivos claros para os serviços e para cada um dos funcionários;
<b>W3</b>	<b>Organização hermética</b>	Apesar da grande evolução registada nos últimos anos, a Guarda contínua ainda a ser uma organização algo fechada à sociedade;
<b>W4</b>	<b>Heterogeneidade de objectivos</b>	Pelas razões mais díspares, que vão das ambições pessoais até interesses corporativistas;
<b>W5</b>	<b>Resistência à mudança</b>	Apesar de possuir elevada capacidade de adaptação à mudança, esta acaba quase sempre por ser imposta do exterior, face à capacidade da própria instituição se regenerar;
<b>W6</b>	<b>Imagem</b>	Se bem que em crescente mutação, à Guarda ainda necessita fazer um longo trabalho de imagem junto da opinião pública;
<b>W7</b>	<b>Estratégia de comunicação</b>	As estratégias nem sempre conseguem fazer fluir a comunicação, interna e externa;
<b>W8</b>	<b>Autonomia financeira</b>	Os responsáveis máximos por cada área, com frequentes reduções de verbas a meio dos períodos de execução;
<b>W9</b>	<b>Planeamento</b>	Défice no planeamento estruturado e integrado, aos diversos níveis, tanto a médio, como a longo prazo;
<b>W10</b>	<b>Objectivos</b>	Indefinição de objectivos claros para os serviços e para cada um dos funcionários;
<b>W11</b>	<b>Instalações</b>	Indefinição de conteúdos e competências funcionais;
<b>W12</b>	<b>Orçamento</b>	Deficientes condições das instalações (degradação física ou mera inadequação funcional);
<b>W13</b>	<b>Fardamento e equipamento</b>	Dificuldade de obtenção de fundos necessários para a consolidação da reestruturação e modernização da GNR;
		Inadequação dos modelos de uniformes às necessidades de alguns dos diversos serviços. Falta em alguns equipamentos operacionais. Novo regulamento de uniformes aguarda aprovação;



### 5.6.3. - Oportunidades / Opportunities

OPORTUNIDADES / OPPORTUNITIES		
01	Lei orgânica	Novo diploma orgânico que sustenta a reestruturação da Guarda;
02	Novas áreas de intervenção	Investigação científica de acidentes rodoviários, protecção da natureza, intervenção e socorro;
03	Missões internacionais	Aumento da participação em missões internacionais de apoio à paz e cooperação técnico policial;
04	Natureza militar	Permite o emprego da Guarda como terceira força, em missões policiais e militares;
05	Intensidade da ameaça/terrorismo	As novas ameaças transnacionais, nomeadamente o terrorismo, apresentam uma intensidade que ultrapassa o conceito de actuação de uma polícia meramente de proximidade;
06	Diversidades da ameaça	As valências da Guarda traduzem-se em vantagens competitivas face à variedade de ameaças com que os estados se deparam;
07	Sentimento de insegurança	Crescente importância, na sociedade do factor de segurança;
08	OCS – media	Boas relações com os órgãos de comunicação social;
09	Integração social	Boa receptividade da comunidade perante as iniciativas da GNR;
010	Tecnologias da informação	Potenciar e melhorar a qualidade do produto operacional e da formação, reduzindo tempo e custos;
011	Comunicações	Sistema de comunicações único para forças e serviços de segurança e sistemas médico e de protecção civil (SIRESP);
W12	Informações	Implementação do Sistema Integrado de Informações e Operações (SIIOP);
W13	Vulnerabilidades da concorrência	As áreas em que outras forças ou serviços revelem maiores dificuldades ou tenham um desempenho inferior ou negativo, não podem deixar de ser vistas como oportunidades para a Guarda;
W14	Gestão - Avaliação de desempenho	SIADAP – Introdução de novos métodos de avaliação, com extensão a todos os funcionários (militares e civis);



#### 5.6.4. - Ameaças / Threats

AMEAÇAS / THREATS		
T1	Politização da segurança interna	A segurança interna tem assumido um elevado protagonismo que, no que respeita às forças de segurança, desvia o foco de observação/análise das competências de intervenção operacional, para as capacidades de exercer influência/"vender" imagem nos "bastidores" da política;
T2	Os pontos fortes da concorrência	Os pontos fortes de outras forças e serviços podem tornar-se ameaças se não existirem estratégias adequadas de complemento;
T3	Reorganização das FFSS	A demora na consolidação da reestruturação pode tornar-se uma ameaça, deixando a instituição mais fraca;
T4	Sentimento de insegurança das populações	O aumento do sentimento generalizado de insegurança das populações, muitas vezes não coincidente com a evolução da criminalidade;
T5	Políticas de austeridade orçamental	Dificulta a actuação de qualquer organização, sendo particularmente relevante em instituições com grande dispersão do dispositivo;
T6	Alargamento de competências	Aumenta o número de concorrentes e de áreas de sobreposição, dificultando os processos de coordenação;
T7	Coordenação policial	Deficiente coordenação das entidades envolvidas em cenários de intervenção tático-policial e de emergência;
T8	OCS - media	Preferência dos órgãos de comunicação social pelas notícias do tipo fracturantes;
T9	Associativismo	Proliferação de associações socioprofissionais, o que, por vezes, se traduz num contra poder dentro da instituição;
T10	Conceitos segurança e defesa	Crescente confusão entre os conceitos de segurança interna e defesa nacional;
T11	Comunicações e cooperação	Proliferação de entidades intervenientes no sistema de segurança interna, com limites de competência mal definidos, multiplicando as deficiências de coordenação entre si;
T12	Informações	Inexistência do sistema integrado de informações policiais e judiciais;
T13	Reacção da população	Sentimento geral na sociedade civil de impunidade dos criminosos e de mau funcionamento do sistema judicial, associado à ideia de impotência dos agentes de autoridade face aos criminosos;
T14	Realidade da UE	Ao nível da investigação criminal, da prevenção do crime e da segurança interna, o sistema jurídico carece de ajustamento à realidade;



## 5.7. - MATRIZ SWOT DA GNR

FACTORES INTERNOS		PONTOS FORTES / (STRENGTHS)	PONTOS FRACOS / (WEAKNESSES)
 FACTORES EXTERNOS		S1 - Abrangência da Missão/Espectro de competências S2 - Elevado número de efectivo S3 - Implantação territorial S4 - Hierarquia bem definida S5 - Condição militar e Forte disciplina. S6 - Elevada capacidade de actuação S7 - Espírito de missão S8 - Cadeia de comando	W1 - Comunicação interna W2 - Descrição de funções W3 - Organização hermética W4 - Heterogeneidade de objectivos W5 - Resistência à mudança W6 - Imagem W7 - Estratégia de comunicação W8 - Autonomia financeira W9 - Planeamento W10 - Objectivos W11 - Instalações W12 - Orçamento W13 - Fardamento/equipamento W14 - Gestão
	OPORTUNIDADES / (OPPORTUNITIES)	ESTRATÉGIAS AGRESSIVAS (MAXI-MAXI) (DESAFIOS)	ESTRATÉGIAS DE REESTRUTURAÇÃO (MINI-MAXI) (CONSTRANGIMENTO)
	AMEAÇAS / (THREATS)	ESTRATÉGIAS DE DIVERSIFICAÇÃO (MAXI-MINI) (ALERTA)	ESTRATÉGIAS DEFENSIVAS (MINI-MINI) (PERIGO)

## ***CAPÍTULO VI***

### ***O actual Sistema de Segurança Interna***





## CAPITULO VI – O ACTUAL SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA

### 6.1. - JUSTIFICAÇÃO DO NOVO PARADIGMA

*“O terrorismo constitui hoje uma ameaça séria. E mais séria do que nunca, porque o moderno terrorismo dito global é mais imprevisível. Comete atentados que, em geral, produzem um maior número de vítimas e pode actuar em qualquer ponto do mundo. Se nós compararmos o terrorismo de inspiração fundamentalista com o terrorismo de inspiração ideológica ou com o terrorismo de inspiração nacionalista, vemos que, hoje, é mais difícil prever as circunstâncias de tempo, lugar e modo de um atentado terrorista. Portanto, é necessário que haja uma cooperação muito estreita entre serviços e forças de segurança, uma cooperação muito estreita à escala internacional para poder antecipar cada atentado terrorista.”<sup>208</sup>*

Pode entender-se por sistema de segurança interna, *“o conjunto institucional dos serviços e órgãos estaduais responsáveis pela definição e execução da política de segurança interna.”* (Raposo 2006: 43)

A anterior lei de segurança interna, que vigorou desde o início dos anos 80 foi criada na sequência da pós-revolução de 25 de Abril de 1974 e em plena guerra fria. O efeito de aproximação gerado pela globalização faz com que ameaças e riscos longínquos gerem a mesma insegurança que aquelas que estão mais próximas e, ao mesmo tempo, quando se materializam em território nacional têm, frequentemente, origem em factores genéticos distantes, situados no exterior das fronteiras, obrigando os estados a buscar na cooperação internacional. Este fenómeno conduz inexoravelmente ao aumento da interdependência dos estados, na medida em os actores ou acontecimentos em diferentes partes do sistema se afectam mutuamente, esbatendo o significado da distância e a distinção entre o que é interno e o que é externo, colocando em causa as tradicionais distinções entre segurança e defesa e entre segurança interna e segurança externa.

<sup>208</sup> Rui Pereira, Ministro da Administração Interna in entrevista TDSnews, 13 de Setembro de 2007, consultado em [www.xmp.com.pt/tdsnews](http://www.xmp.com.pt/tdsnews);



Num mundo globalizado a segurança é cada vez mais um factor estratégico de desenvolvimento e de competição entre países, regiões e cidades, determinante nas opções de investimento.

*“Neste quadro de globalização o papel dos estado-nação tem vindo a sofrer profundas transformações. É por vezes demasiado grande para responder aos problemas locais e demasiado pequeno para responder aos desafios globais. Face às novas ameaças e riscos, o estado, na sua actual definição, já não consegue responder de forma eficiente e célere a tais desafios, o que acaba por afectar o próprio significado da segurança. À medida que a consciência das vulnerabilidades e do risco se difunde e aprofunda, maior é a incerteza e a insegurança que aos cidadãos sentem.”<sup>209</sup>*

Este novo quadro internacional impôs alterações ao pacote legislativo da segurança e defesa e acalorou o debate sobre a necessidade de ajustamentos ou redefinições nos conceitos estratégicos de segurança e defesa, nas missões e número de instituições de polícia e sobre a delicada possibilidade de participação das forças armadas na segurança interna.

*“Há vantagens reconhecidas na manutenção de uma força de segurança de natureza militar, uma força de segurança de natureza civil, uma polícia judiciária centrada na criminalidade mais complexa e, dada a relevância crescente do fenómeno migratório, um serviço especializado de imigração e fronteiras.”<sup>210</sup>*

Estas mudanças implicam que as forças e serviços de segurança tenham de reagir a fenómenos transnacionais e globalizados, pelo que a resposta terá de forçosamente de se fazer num quadro de cooperação internacional, de fluente e voluntária partilha de informações – *intelligence* –, quer ao nível das informações de estado, informações militares, policiais e criminais.

*“A garantia da segurança interna é condição primordial para o alcançar da consolidação da democracia, o livre exercício dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos, através da criação de condições de segurança, de ordem e tranquilidade públicas necessárias e essenciais ao desenvolvimento económico, à promoção da qualidade de vida e ao exercício dos direitos em liberdade.”* (Fernandes, Valente 2005)

<sup>209</sup>Relatório preliminar do Instituto Português de Relações internacionais, sobre sistema de segurança interna, <http://www.ipri.pt/ipri/ipri.html>;

<sup>210</sup>Primeiro-ministro, engenheiro Sócrates, no debate na Assembleia de República em 1 de Março de 2007;





Assim tem-se que, a segurança “*é uma questão de Estado, mas ainda mais do que isso, é um Bem Público. Sem Segurança não há Democracia. Porque contrariamente a um pensamento tradicional que defendia que mais Segurança era igual a menos Liberdade, é claro, hoje, que a Segurança é um factor da Liberdade. A Segurança é condição da liberdade como a Liberdade é condição da Democracia*”. (Teixeira 2002: 10)

## 6.2. - SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA

Após a finalização de um estudo técnico encomendado pelo MAI ao Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI), o governo aprovou a Resolução do Conselho de Ministros n.º 45/2007, de 19 de Março, onde preconizou as medidas a desenvolver no âmbito da reforma do sistema de segurança interna. Esta resolução pretendeu definir as diversas medidas e orientações para a coordenação entre as Forças e Serviços de Segurança e o então Sistema Integrado de Segurança Interna (SISI)<sup>211</sup>, porque estavam identificados défices de coordenação, que vinham subsistindo e agravando a inadequação do Sistema.

O Sistema de Segurança Interna, estabelecido em 1987, estava praticamente inalterado desde então. Com o surgimento, extinção ou evolução de agentes de segurança interna e respectivas competências e responsabilidades o sistema estava perfeitamente desajustado. Os conceitos estavam desusados e não correspondia à realidade nacional, europeia e internacional. Faltavam elementos no sistema e existiam referências a forças que entretanto tinham sido extintas. O mundo mudou radicalmente impondo novos conceitos, relações, forças e dinâmicas.

## 6.3. - CONCEITOS E PRINCÍPIOS DA SEGURANÇA INTERNA

Na prossecução da política de segurança interna, o estado carece de um enquadramento legal e institucional composto por várias entidades, órgãos e serviços que desempenham funções de fiscalização, de direcção, consultivas, de coordenação e operacionais constituindo assim o sistema de segurança interna.

---

<sup>211</sup> A designação SISI evoluiu para SIS – Sistema de Segurança Interna;



*“O SSI, filiado no princípio basilar segundo o qual a liberdade é indissociável da segurança dos cidadãos, assenta numa arquitectura adequada à prevenção, contenção e resposta ao espectro actual de ameaças e riscos, assente num “conceito interdisciplinar de segurança interna, que abrange a participação das regiões autónomas, das autarquias locais e da sociedade com vista a alcançar a coesão nacional para segurança da República Portuguesa”.<sup>212</sup>*

O Sistema de Segurança Interna deve interagir com outros sistemas ou subsistemas nacionais, no quadro decorrente da Constituição da República Portuguesa vigente e segundo modalidades legalmente fixadas, nomeadamente com o sistema de informações, com a segurança aeronáutica, com a segurança marítima, com a emergência médica, com o sistema penal, com a autoridade de segurança alimentar e económica, com a segurança rodoviária e transportes, com a segurança ambiental e com o subsistema da defesa nacional.

Na actual lei de segurança interna vamos encontrar redefinido conceito de segurança interna, descrito em capítulo anterior, enquanto conceito perene, com a introdução de uma vertente que não constava na lei anterior, *“A segurança interna é a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir (sublinhado do autor) a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática.”<sup>213</sup>* Relativamente à definição de 1987 salienta-se a inclusão do conceito de repressão em paralelo com o de prevenção criminal.

O conceito estratégico de segurança interna vertido nesta Lei, assenta fundamentalmente no estabelecido no n.º 3 do artigo 1.º, enquanto objectivos a atingir, *“As medidas previstas na presente lei destinam-se, em especial, a proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática, designadamente contra o terrorismo, a criminalidade violenta ou altamente organizada, a sabotagem e a espionagem, a prevenir e reagir a acidentes graves ou catástrofes, a defender o ambiente e a preservar a saúde pública.”* Este conceito assenta em fenómenos

<sup>212</sup> RCM n.º 45/2007, de 19 de Março;

<sup>213</sup> Lei de Segurança Interna;



criminais e na prevenção de acidentes graves ou catástrofes e na defesa do ambiente e da saúde pública.

Para a prossecução destes fins é definida a política de segurança interna, como “o conjunto de princípios, objectivos, prioridades, orientações e medidas”. O princípio da adequabilidade e da proporcionalidade da utilização das medidas de polícia está vertido no n.º 2 do artigo 2.

O princípio constitucional da organização única das forças de segurança para todo o território nacional<sup>214</sup> é enfatizado nesta lei, expressamente no n.º 3 do artigo 2.º da LSI. Este princípio inviabiliza quaisquer intenções de considerar as Polícias Municipais ou outros serviços locais como forças de segurança.

A amplitude territorial da segurança interna abrange todo o espaço sujeito aos poderes de jurisdição do Estado português, sendo também estabelecido que as forças e os serviços de segurança podem actuar fora do território português, com base em compromissos internacionais e das normas de direito internacional, em cooperação com organismos e serviços de Estados estrangeiros ou com organizações internacionais de que Portugal faça parte. É notória a ênfase no aprofundamento do espaço de liberdade, segurança e justiça da União Europeia.

A segurança interna é um empreendimento de toda a sociedade, em que todas as pessoas individuais e colectivas, públicas e privadas devem estar envolvidas. O artigo 5.º da LSI vem estabelecer os deveres gerais e especiais de colaboração na prossecução dos fins de segurança interna. Os cidadãos tem deveres gerais de cumprir as disposições preventivas estabelecidas na lei, de acatar as ordens e mandados legítimos das autoridades e não obstruir o normal exercício das competências dos funcionários e agentes das forças e dos serviços de segurança.

Sobre os funcionários<sup>215</sup> e militares recai o dever especial de colaboração com as forças e os serviços de segurança e o dever comunicar os factos de que tenham conhecimento, no exercício das suas funções e por causa delas, relativos à preparação ou execução de factos tipificados como crimes de terrorismo, criminalidade violenta, especialmente violenta ou altamente organizada, sabotagem ou espionagem.

Mantém-se expresso o dever de coordenação e cooperação inter-polícias,

<sup>214</sup> O n.º 4 do artigo 272.º da CRP, A lei fixa o regime das forças de segurança, sendo a organização de cada uma delas única para todo o território nacional;

<sup>215</sup> Artigo 386º Código Penal - Conceito de funcionário;



reforçando o princípio da comunicação de informações que, não interessando apenas à prossecução dos objectivos específicos de cada um deles, sejam necessárias à realização das finalidades de outros.

No âmbito da política de segurança encontra-se clara a intervenção dos diversos órgãos de soberania. A Assembleia compete-lhe contribuir para a enquadrar a política de segurança interna, no âmbito das competências política, legislativa e financeira. Em matéria de fiscalização da actividade de segurança interna e apreciado anualmente pela AR o Relatório de Segurança Interna (IASI), sobre a actividade das forças e dos serviços de segurança.

Ao governo cabe a condução da política de segurança interna, nomeadamente a definição as linhas gerais da política de segurança interna e as orientações sobre a sua execução, programar e assegurar os meios destinados à execução da política de segurança interna, aprovar o plano de coordenação, controlo e comando operacional das forças e dos serviços de segurança<sup>216</sup> e garantir o seu regular funcionamento e fixar as regras de classificação e controlo de circulação dos documentos oficiais e de credenciação das pessoas que devem ter acesso aos documentos classificados. Neste último caso foi aprovada legislação<sup>217</sup> que alarga a esfera de influência da Autoridade Nacional de Segurança (ANS), aprova a orgânica do Gabinete Nacional de Segurança (GNS)<sup>218</sup> e estabelece as competências da ANS.

A responsabilidade política da direcção da política de segurança interna compete ao Primeiro-Ministro, competindo-lhe informar o Presidente da República acerca dos assuntos respeitantes à condução da política de segurança interna, delegável no MAI, convocar o Conselho Superior de Segurança Interna e presidir às respectivas reuniões, propor ao Conselho de Ministros o plano de coordenação, controlo e comando operacional das forças e dos serviços de segurança, dirigir a actividade interministerial tendente à adopção das providências adequadas à salvaguarda da segurança interna, delegável no MAI, coordenar e orientar a acção dos

<sup>216</sup> Com base na actual LSI o plano designa-se Plano de Coordenação e Cooperação para as Forças e Serviços de Segurança, PCCFSS;

<sup>217</sup>Decreto-Lei Nº 170 / 2007, de 3 de Maio;

<sup>218</sup>O GNS é um serviço central da administração directa do Estado, dotado de autonomia administrativa, que funciona no âmbito da Presidência do Conselho de Ministros, junto do Gabinete Coordenador de Segurança, na dependência do Primeiro-Ministro ou do membro do Governo em quem aquele delegar (Ministro da Presidência, que subdelegou no Secretário de Estado da PCM);



membros do Governo em matéria de segurança interna e, como novidade desta nova LSI, nomear e exonerar o SG SSI, mediante proposta conjunta dos Ministros da Administração Interna e da Justiça, após audição do indigitado em sede de comissão parlamentar. Também o SG Adjunto do SSI é nomeado e exonerado pelo Primeiro-Ministro, mediante proposta conjunta dos Ministros da Administração Interna e da Justiça, ouvido o Secretário-Geral.

#### **6.4. - AUTORIDADES DE POLÍCIA E MEDIDAS DE POLÍCIA**

A LSI não apresenta alterações às autoridades de polícia, remetendo para diplomas orgânicos das forças e dos serviços de segurança, apenas definido que são os funcionários superiores indicados nesses diplomas.

No que se refere às medidas de polícia, são acrescentadas novas figuras, tais como a interdição temporária de acesso e circulação e a evacuação ou o abandono temporários de locais ou de meios de transporte.

Ao catálogo das medidas especiais de polícia acrescentam-se a busca e a revista cautelares, a realização de acções de fiscalização em estabelecimentos e outros locais públicos ou abertos ao público, a realização de acções de vistoria ou instalação de equipamentos de segurança, a inibição da difusão a partir de sistemas de radiocomunicações, públicos e privados, o isolamento electromagnético ou o barramento do serviço telefónico em determinados espaços e o encerramento preventivo e temporário de estabelecimentos comerciais ou outros espaços abertos ao público. Estas medidas continuam sujeitas a validação judicial por poderem afectar os direitos fundamentais dos cidadãos.

#### **6.5. - OS ÓRGÃOS DO SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA**

A LSI estabelece como órgãos do Sistema de Segurança Interna, o Conselho Superior de Segurança Interna, o Secretário-Geral e o Gabinete Coordenador de Segurança.



### 6.5.1. - O Conselho Superior de Segurança Interna<sup>219</sup>

O Conselho Superior de Segurança Interna é o órgão interministerial de audição e consulta em matéria de segurança interna.

Actual LSI atribui assento ao Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa, cargo criado posteriormente à LSI de 1987<sup>220</sup> e o Director-Geral dos Serviços Prisionais, motivado pelas novas leis, por um lado a Lei-quadro da política criminal, por outro a lei dos objectivos, orientações e prioridades da política criminal<sup>221</sup>, e a relevância do papel do sistema prisional no plano da prevenção e da investigação criminal. O Procurador-Geral da República, por sua iniciativa ou mediante convite, também participa nas reuniões, mas não está sujeito às matérias da agenda e apesar de não ter a obrigação de estar presente, também não tem nenhuma limitação para que não esteja.

O CEMGFA passa a ter assento no Conselho, em simultâneo com o Ministro da Defesa Nacional, como manifestação de reconhecimento da aproximação entre segurança e defesa, nomeadamente no âmbito das intervenções das FA na protecção civil e nas missões de interesse público e apoio às populações.

Por fim, os ministros que tutelam os órgãos de polícia criminal de competência específica e os respectivos dirigentes máximos são chamados a participar nas reuniões, sempre que necessário. Esta composição alargada permite ao conselho dar uma resposta integrada e global às novas ameaças à segurança interna. Está ainda prevista a participação de dois deputados designados pela AR, por maioria de dois terços dos deputados presentes no Conselho de Superior de Segurança Interna.

As competências do CSSI, em matéria de segurança interna, passam pela adopção das providências necessárias em situações de grave ameaça à segurança interna e enquanto órgão de consulta, cabe-lhe emitir parecer sobre as linhas gerais da política de segurança interna, as bases gerais da organização, funcionamento e disciplina das forças e dos serviços de segurança e sobre as linhas de orientação respeitantes à formação, à especialização, à actualização e ao aperfeiçoamento do pessoal das forças e dos serviços de segurança.

<sup>219</sup> Artigo 13.º LSI;

<sup>220</sup> Foi criado com a Lei Orgânica do SIRP, Lei n.º 4/2004, de 6 de Novembro;

<sup>221</sup> Lei 17/2006, de 23 de Maio, Lei-quadro da Política Criminal e Lei 51/2007, de 31 de Agosto, Objectivos e orientações da Política Criminal;



### **6.5.2. - O Secretário-Geral<sup>222</sup>**

Ao nível da coordenação do SSI preconiza-se uma solução semelhante à encontrada com a Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de Novembro, que alterou profundamente a Lei-quadro do SIRP. É concebido um regime de direcção unificada, materializado na criação do cargo de Secretário-Geral (SG) do SSI, equiparado, para todos os efeitos legais, excepto os relativos à sua nomeação e exoneração, a Secretário de Estado. O SG do SSI é nomeado e exonerado pelo Primeiro-Ministro, requerendo-se, para o efeito, uma proposta conjunta dos MAI e MJ, com audição parlamentar. Com esta metodologia de nomeação e exoneração garante-se a estabilidade do SSI, não ficando dependente dos ciclos políticos e legislaturas mais ou menos duradouras. O Primeiro-Ministro pode delegar a sua competência relativa ao SG no MAI.

No âmbito da LSI o SG possui um conjunto de competências diferenciadas, competências de coordenação das forças e serviços de segurança, de direcção e gestão dos recursos comuns e de controlo de eventos de elevado risco ou incidentes tático-policiais específicos, que impliquem uma actuação conjugada das diversas forças e serviços de segurança. No que diz respeito às competências de coordenação, o SG deve estabelecer maquinismos de articulação entre as forças e serviços de segurança, com os organismos congéneres internacionais e estrangeiros e com todos os sistemas periféricos, públicos e privados, relevantes na área da segurança.

No império das competências de direcção, o SG tem poderes de organização e gestão administrativa, logística e operacional dos serviços, sistemas, meios tecnológicos e outros recursos comuns das forças e dos serviços de segurança. No exercício das competências de controlo tem poderes de articulação das forças e dos serviços de segurança, através dos respectivos dirigentes máximos, em eventos de elevado risco ou incidentes tático-policiais graves, que impliquem uma actuação conjunta e combinada.

Em situações excepcionais, determinadas pelo Primeiro-Ministro, como ataques terroristas ou catástrofes naturais que requeiram a intervenção articulada de diferentes forças e serviços, estes são colocados sob o comando operacional do SG, através dos seus dirigentes máximos. Todas as competências do SG são exercidas de acordo com o plano de coordenação, controlo e comando operacional das forças e dos

---

<sup>222</sup> Artigo 14º da LSI;





serviços de segurança, aprovado pelo Conselho de Ministros, sob proposta do Primeiro-Ministro. Como veremos em capítulos mais à frente o exercício destas competências não é objectivo, claro e pacífico.

### **6.5.3. - O Gabinete Coordenador de Segurança<sup>223</sup>**

O Gabinete Coordenador de Segurança (GCS) continua a funcionar em dois níveis, o secretariado permanente e o plenário. No secretariado permanente passam a ter assento os representantes do Sistema de Defesa Nacional, do Sistema de Protecção e Socorro e da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais, que também integram o plenário. O SG do SIRP passa a participar no plenário.

As competências do GCS sofreram alterações relativamente à lei de 1987. Continua a possuir competências de assessoria e consulta em matérias de segurança interna, prevendo-se apenas, adicionalmente, que dê parecer sobre as leis de programação de instalações e equipamentos das forças de segurança.

Os gabinetes coordenadores de segurança distritais<sup>224</sup> estendem ao nível local a coordenação da actividade das forças e dos serviços de segurança.

Com a LSI são criados os gabinetes coordenadores de segurança das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, presididos pelo SG do SSI e que integram um representante do Governo Regional respectivo e os responsáveis regionais pelas forças e pelos serviços de segurança.

## **6.6. - FORÇAS E SERVIÇOS DE SEGURANÇA**

Reiterando o apartidarismo e a exclusividade ao serviço do povo português das forças e serviços de segurança, são elencados, sem alteração as entidades que exercem a segurança interna, como sendo a Guarda Nacional Republicana (GNR), a Polícia de Segurança Pública (PSP), a Polícia Judiciária (PJ), o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF), o Serviço de Informações de Segurança (SIS) e ainda, os órgãos da Autoridade Marítima Nacional (AMN) e os órgãos do Sistema da Autoridade Aeronáutica (INAC), que sucintamente vamos caracterizar.

<sup>223</sup> Artigo n.º 21.º da nova LSI;

<sup>224</sup> Criados pelo Decreto-Lei n.º 149/2001, de 7 de Maio;



### 6.6.1. - Guarda Nacional Republicana

#### 6.6.1.1. - Intróito histórico

Já Platão, no seu registo milenar nos deixou referida como modelo a existência de indivíduos ocupados no desempenho da função polícia, denominando os seus elementos como *“guardas da cidade”, “sem outra ocupação que não seja a de estar de guarda”*. Estes seriam militares, assalariados, sujeitos a uma educação realmente bela e *“aptos a conter os cidadãos do interior, se houver alguns que recusem obedecer às leis, e repelir os ataques do exterior”*.<sup>225</sup>

A Guarda Real da Polícia foi inicialmente por 642 homens e 227 cavalos, criada em de 10 de Dezembro de 1801 pelo Príncipe Regente D João, foi a primeira força de segurança profissional, exclusivamente vocacionada para a segurança de Portugal e verdadeira antecessora da GNR.

Com o advento da República, a Guarda Municipal é extinta para dar lugar à Guarda Republicana como está explícito no Decreto de 12 de Outubro de 1910. Na realidade, não houve qualquer alteração fundamental. A nova Guarda assentou sobre o esqueleto da anterior.

Embora o foro da Guarda Republicana continue a ser o militar, *“sendo-lhe por isso aplicáveis as prescrições do Código de Justiça Militar e Regulamento Disciplinar do Exército”*<sup>226</sup>, era considerada um Corpo de Segurança Pública transitório. Surge então finalmente a Guarda Nacional Republicana, criada por Decreto de 3 de Maio de 1911.

O legislador, refere também, no diploma criador da GNR, a vantagem de se deixar de utilizar o Exército na manutenção da ordem pública, no policiamento de feiras e arraiais, bem como na condução de presos e possibilidade de se poder suprimir, no todo ou em parte, os corpos de polícia distrital, do que resultaria uma considerável economia.

#### 6.6.1.2. - Caracterização geral

A GNR é uma força de segurança de natureza militar cuja missão é desenvolvida, primordialmente na esfera civil, através de atribuições e competências

<sup>225</sup>Cf. ALVES, Armando Carlos, Forças de Segurança e Profissão Policial. In revista PELA LEI E PELA GREI, Junho de 1997.

<sup>226</sup> Artigo 1º do Regulamento para a execução do decreto de 12 de Outubro de 1910.



policiais que asseguram, a todos os cidadãos, o exercício do mais fundamental direito das sociedades livres e democráticas – o direito à liberdade e à protecção, num espaço de segurança.

No âmbito do sistema de segurança e defesa, a Guarda é uma força de segurança com uma missão geral de polícia civil, com atribuições e poderes de actuação em todo o país, *“assumindo responsabilidade directa pela garantia da segurança, da paz e da tranquilidade públicas em cerca de 96% do território nacional, servindo mais de 60% da população residente e acompanhando os grandes movimentos sazonais de pessoas.”*<sup>227</sup>

A Guarda Nacional Republicana *“é uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e dotada de autonomia administrativa”*<sup>228</sup>, que detém dupla dependência Ministerial. Em situação de normalidade social, depende do MAI, em caso de guerra ou situação de crise<sup>229</sup>, as forças da Guarda são colocadas na dependência operacional do CEMGFA, através do seu comandante-geral.

É no quadro actual de ameaças e riscos que a GNR reflecte a sua natureza única nacional, constituindo-se uma *“reserva”* profissional e um elemento fundamental na actuação em fases de transição entre os diversos estádios do espectro – *normalidade- crise-conflito* –, com capacidade para actuar em situações extremas de catástrofe, protecção civil, gestão de crise e guerra.

Ainda que não cumpra, no quotidiano, missões no âmbito da Defesa Nacional<sup>230</sup>, a natureza militar da GNR atribui-lhe um valor acrescentado se, em condições de excepção, for necessário intervir neste âmbito.

A condição militar, além das restrições ao exercício de determinados direitos, confere aos elementos da Guarda, níveis de disponibilidade, de prontidão e formação elevados e a sua implantação, como única força de quadrícula em Portugal, faz desta força policial uma Instituição impar, que desenvolve missões essencialmente de polícia no âmbito civil, mas dotada de potencial e doutrina para intervir em complemento das Forças Armadas, em situações excepcionais e missões militares.

<sup>227</sup> Major da GNR Timóteo Pedroso, texto não publicado;

<sup>228</sup> Lei Orgânica da GNR, lei 63/2007 de 6 de Novembro;

<sup>229</sup> Estado de Sítio e de Emergência, Lei 44/86 de 30 Setembro;

<sup>230</sup> Artigo 273º, nº 2 da CRP;



A GNR desenvolve a sua actividade operacional, actuando como Polícia Criminal, como Polícia Administrativa, como Polícia Fiscal e Aduaneira, como Polícia de Trânsito, como Polícia anti-económica, como Polícia de Intervenção e Ordem Pública, como Polícia Ambiental, como agente de Protecção Civil e como Polícia de vertente honorífica e Honras de Estado.

Podemos concluir por uma grande consonância entre as missões atribuídas às forças de segurança portuguesas, sendo as principais componentes da missão da Guarda concretizadas em funções de âmbito civil, tendo a componente militar uma reduzida expressão. E isto, tanto em termos de ordem legal como ao nível da prática quotidiana. A principal distinção reside na sujeição livre e consciente aos imperativos da condição militar, por parte dos homens e mulheres que servem na Guarda. Isto é, enquanto os agentes das polícias com condição civil podem exercer a generalidade dos direitos, liberdades e garantias. Os militares que servem na Guarda abdicaram voluntariamente de um conjunto de direitos de cidadania e submeteram-se a um código deontológico mais exigente.

Esta diferença, que não é nem tem de ser perceptível em tempos de normalidade social, torna-se decisiva em situações de crise ou de graves convulsões sociais. Em tais circunstâncias, *“a Guarda, enquanto elo de ligação dos sistemas de segurança e defesa, de acordo com as necessidades, orienta as suas capacidades e aptidões para reforçar o sistema de defesa ou para garantir a integralidade do sistema de segurança interna.”*<sup>231</sup>

#### 6.6.1.3. - A (nova) lei orgânica da GNR<sup>232</sup>

A actual lei orgânica da Guarda Nacional Republicana foi aprovada em finais de 2007, contendo a definição, missões e atribuições e macro orgânica da instituição.

A reforma orgânica da Guarda teve como iniciativas, entre outras, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 44/2007, de 19 de Março<sup>233</sup>, onde o governo definiu como objectivos *“incrementar a acessibilidade e a proximidade das forças de segurança aos cidadãos, garantindo a sua presença nos locais onde são mais requeridas, reforçando a visibilidade e valorizando o seu potencial de prevenção e de combate à*

<sup>231</sup> Major da GNR Timóteo Pedroso, texto não publicado;

<sup>232</sup> Lei 63/2007, de 6 de Novembro

<sup>233</sup> Publicada no DR 55 SÉRIE I de 2007-03-19;



*criminalidade” e ainda “melhorar as condições de funcionamento das forças de segurança, reparando ou reinstalando as subunidades policiais degradadas e reforçando a sua capacidade de intervenção através de mais e melhores meios e equipamentos e do recurso sistemático a novas tecnologias de informação e comunicação.”*

O processo legislativo deste diploma sofreu um veto presidencial<sup>234</sup>, o que atrasou a sua publicação. Este veto baseou-se essencialmente na proposta de graduação do Comandante-Geral da Guarda ao posto de General, da qual se argumenta em 5 dos 15 pontos do veto os termos da discordância presidencial.

*“Não se vislumbra qualquer fundamento coerente para esta alteração na estrutura de comando da Guarda, não sendo esta comparável, na complexidade estrutural e nas exigências funcionais e operacionais, com o Estado-Maior-General das Forças Armadas e com os três ramos das Forças Armadas.”*

A relevância constitucional dos cargos de General são apontados como um dos argumentos para a não existência de um oficial com posto de General a comandar a Guarda, *“De acordo com o Estatuto dos Militares das Forças Armadas, o posto de general corresponde actualmente tão só aos cargos militares aos quais a Constituição da República Portuguesa reconhece especial relevância, cometendo ao Presidente da República a competência para a nomeação e a exoneração”*<sup>235</sup> Também a forma como era proposta a nomeação feria o que a CRP estabelece *“prevê que a nomeação do comandante-geral seja feita por despacho conjunto do Primeiro-Ministro e dos ministros responsáveis pelas áreas da defesa nacional e da administração interna”*.

É aludido o facto de não existir qualquer situação análoga nos países da União Europeia, relativamente ao número de Generais no activo, nem em nenhuma força de segurança. *“Nenhum outro país comunitário, com excepção da França, tem no activo em funções nacionais internas cinco generais e em nenhum país comunitário, sem excepção, o posto de general é atribuído a uma força de segurança não enquadrada de modo directo na estrutura da defesa nacional e não imediatamente dependente em termos operacionais do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas. Com este diploma, Portugal passaria a ser o único Estado Membro em que tal aconteceria.”* Neste

<sup>234</sup> Conforme o nº 1 do artigo 136º da Constituição da República Portuguesa;

<sup>235</sup> Mensagem do Presidente da República à Assembleia da República referente ao diploma que aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana;



particular seguimos o entendimento da proposta inicial da Lei Orgânica da GNR e defendemos um General (4 estrelas) para Comandante-Geral da Guarda em paralelo como os Generais chefes dos ramos das FA, pela dimensão, estrutura e orgânica, missão e responsabilidades globais pela segurança nacional com forças permanentes em todo o território nacional e projecção de frequente para o estrangeiro. Ainda que requeira alguns ajustamentos legais e constitucionais, consideramos ser este o caminho.

As atribuições da Guarda são elencadas no artigo 3º da Lei Orgânica<sup>236</sup>, através do n.º 1 são expressas as atribuições genéricas e concorrentes entre forças de segurança, sendo a divisão territorial o critério de distinção. Por assumirem características de atribuições específicas da GNR são estabelecidas no n.º 2 do artigo 3.º da Lei orgânica: A GNR prossegue as suas atribuições em todo o território nacional e no mar territorial<sup>237</sup>, conforme previsto no artigo 5º do diploma orgânico.

Esta lei extinguiu o Comando-Geral, com a extinção do estado-maior geral ou coordenador e do estado-maior especial ou técnico e veio criar os comandos funcionais: Comando Operacional (COp)<sup>238</sup>, Comando da Administração dos Recursos Internos (CARI)<sup>239</sup> e Comando da Doutrina e Formação (CDF)<sup>240</sup>.

Foi extinto um escalão de comando, as Brigadas Territoriais - prevendo-se a possibilidade de criar comandos eventuais para operações de âmbito regional que o possam justificar. Os Grupos Territoriais assumem nova designação de Comandos Territoriais.<sup>241</sup>

Foi extinta a Brigada de Trânsito e afectação integral aos Comandos territoriais dos efectivos disponíveis, preservando-se a sua especialização. Foi criada a Unidade Nacional de Trânsito (UNT), unidade especializada, no âmbito da

<sup>236</sup> Lei 63/2007 de 6 de Novembro;

<sup>237</sup> Recorda-se que um dos pontos do Veto Presidencial do projecto de Lei Orgânica da Guarda aconselhava um esforço de articulação entre a Guarda, a Marinha e a Autoridade Marítima Nacional;

<sup>238</sup> Artigo 32º da Lei 63/2007, de 6 de Novembro – Lei Orgânica da Guarda;

<sup>239</sup> Artigo 33º da Lei 63/2007, de 6 de Novembro – Lei Orgânica da Guarda;

<sup>240</sup> Artigo 34º da Lei 63/2007, de 6 de Novembro – Lei Orgânica da Guarda;

<sup>241</sup> Artigo 37º da Lei 63/2007, de 6 de Novembro – Lei Orgânica da Guarda. O comando territorial é responsável pelo cumprimento da missão da Guarda na área de responsabilidade que lhe for atribuída, na dependência directa do comandante-geral;



fiscalização ordenamento e disciplina do trânsito, responsável pela uniformização de procedimentos e pela formação contínua dos agentes.<sup>242</sup>

Foi extinta a Brigada Fiscal e criadas a Unidade de Controlo Costeiro (UCC)<sup>243</sup>, que assegurará, de modo integrado, a vigilância, patrulhamento e intercepção naval ou terrestre em toda a costa do continente e das Regiões Autónomas e a Unidade de Acção Fiscal (UAF)<sup>244</sup>, com carácter especializado e de alto nível técnico, reunindo os elementos com funções de investigação. Consideramos ser esta unidade a génese para uma verdadeira Unidade Costeira que absorva, por extinção, a polícia marítima e desenvolva de forma integrada e com continuidade a missão de controlar a costa portuguesa no mar, estuários, terra e ar.

Foram unificados os Regimentos de Cavalaria e Infantaria, com a criação de uma Unidade de Segurança e Honras de Estado (USHE)<sup>245</sup> e uma Unidade de Intervenção (UI)<sup>246</sup>.

## **6.6.2. - Polícia de Segurança Pública (PSP)**

### **6.6.2.1. - Intróito histórico**

Recuando no tempo e regressando ao ano de 1867, é criado em 2 de Julho, por Decreto de EL-REI D. Luís, a Polícia Cívica, corpo policial instituído em todos os Distritos na dependência directa dos respectivos governadores. Passou a instituição, desde a sua criação, por inúmeras alterações e reformas, desde a própria designação à natureza das missões, acabando por originar a Polícia de Segurança Pública.

Dos vários diplomas com incidência relevante nas transformações referem-se o Decreto 4166, de 27 de Abril de 1918, que criou uma direcção autónoma a funcionar no Ministério do Interior e que superintendia nos serviços policiais e de segurança em todo o território, o Decreto 8435, de 21 de Outubro de 1922, que

<sup>242</sup> Artigo 42º da Lei 63/2007, de 6 de Novembro – Lei Orgânica da Guarda;

<sup>243</sup> Artigo 40º da Lei 63/2007, de 6 de Novembro – Lei Orgânica da Guarda;

<sup>244</sup> Artigo 41º da Lei 63/2007, de 6 de Novembro – Lei Orgânica da Guarda;

<sup>245</sup> A USHE é uma unidade de representação responsável pela protecção e segurança às instalações dos órgãos de soberania e de outras entidades que lhe sejam confiadas e pela prestação de honras de Estado, Artigo 43º da Lei 63/2007, de 6 de Novembro – Lei Orgânica da Guarda;

<sup>246</sup> A UI é uma unidade da Guarda especialmente vocacionada para as missões de manutenção e restabelecimento da ordem pública, resolução e gestão de incidentes críticos, intervenção táctica em situações de violência concertada e de elevada perigosidade, complexidade e risco, segurança de instalações sensíveis e de grandes eventos, inactivação de explosivos, protecção e socorro e aprontamento e projecção de forças para missões internacionais, Artigo 44º da Lei 63/2007, de 6 de Novembro – Lei Orgânica da Guarda;





declarou nulo e sem nenhum efeito o atrás citado Decreto 4166, dada a urgente necessidade de que careciam todos os ramos de serviço policial em serem organizados e entregues *"a pessoal dirigente, técnica a moralmente habilitado, para merecer a confiança do público o conceito que as instituições modernas devem ter na consciência colectiva."*

Assim, no seu artigo 1º, o diploma estabelecia que *"a Polícia Cívica, cujas funções são de natureza essencialmente civil, divide-se em 4 grandes secções a saber: Polícia de Segurança Pública (cuja designação sobreviveu até hoje) à qual compete a manutenção da ordem na via e lugares públicos enquanto a sua alteração não for tão grave que exija a intervenção da força armada e ainda a Polícia de Investigação Criminal, a Polícia Administrativa e a Polícia Preventiva e de Defesa do Estado"*.

#### 6.6.2.2. - Caracterização Geral

A PSP *"é uma força de segurança, uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa"*<sup>247</sup> que tem por missão *"assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos, nos termos da Constituição e da lei"*<sup>248</sup>. Está organizada hierarquicamente em todos os níveis da sua estrutura, estando o pessoal com funções policiais sujeito à hierarquia de comando e o pessoal sem funções policiais sujeito às regras gerais de hierarquia da função pública.

Tem como filosofia de actuação policial a permanente busca do ponto de equilíbrio nos conflitos de valor sempre presentes no plano da segurança interna, nomeadamente: liberdade versus segurança; e ordem pública versus direitos, liberdades e garantias. A segurança é o primeiro factor de liberdade, pelo que é prioritário garantir a liberdade de circulação dos cidadãos em todo o tecido urbano, erradicar as zonas ditas "perigosas" da cidade e proporcionar aos cidadãos uma sensação de segurança.<sup>249</sup>

<sup>247</sup> Nº 1 do artigo 1º da Lei 53/2007 de 31 de Agosto;

<sup>248</sup> Nº 2 do artigo 1º da Lei 53/2007 de 31 de Agosto;

<sup>249</sup> Sítio <http://www.psp.pt/>, consultado em 7 de Abril de 2009



### 6.6.3. - A Polícia Judiciária (PJ)

#### 6.6.3.1. - Intróito histórico

A PJ foi criada em 1945 como corpo policial vocacionado para a investigação criminal, tendo actualmente no DL nº 275-A/2000 de 9 de Novembro<sup>250</sup>, a sua lei orgânica. Assim e face à letra da lei, a PJ *“é um corpo superior de polícia criminal auxiliar da administração da justiça, organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Justiça e fiscalizado nos termos da Lei”*<sup>251</sup>. A leitura desta caracterização parece-nos exageradamente adjectivada, pois ao definir-se como *“corpo superior de polícia criminal”* implicitamente remete para outras polícias criminais como *“corpos inferiores”* o que de facto não corresponde à realidade. Cada força ou serviço de polícia desenvolve as suas missões de acordo com a lei e com as atribuições específicas, mas com sentido *“superior”* de actuação.

À imagem do que acontece com a GNR e a PSP, também a PJ pode ver a sua actividade fiscalizada, quer pelo MP, solicitando-lhe informações sobre a actividade processual, quer pela Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça, por indicação do Ministro da Justiça<sup>252</sup>.

A PJ tem como primeiro antecedente a Polícia Cívica, criada por D. Luís, em 2 de Julho de 1867, na dependência da Justiça do Reino, cujos comissários, enquanto oficiais da polícia judicial, teriam *“a seu cargo descobrir os crimes ou delitos ou contravenções, coligir provas e entregar os criminosos aos tribunais”*.

Durante o consulado de Sidónio Pais, sofreu uma reestruturação de que resultou a criação da Polícia de Investigação Criminal e em 1922, através de Diploma do então Ministro do Interior António José de Almeida, foram criadas a PSP, a Polícia de Investigação, a Polícia Administrativa e a Polícia Preventiva.<sup>253</sup>

<sup>250</sup> Rectificado pela Declaração de Rectificação nº 16-D/2000 de 30 de Novembro, alterado pela Lei nº 103/2001 de 25 de Agosto, pelo DL nº 323/2001 de 17 de Dezembro, pelo DL nº 304/2002 de 13 de Dezembro e pelo DL nº 43/2003 de 13 de Março;

<sup>251</sup> Cf. art. 1º da Lei Orgânica da PJ;

<sup>252</sup> Cf. alínea b) do art. 4º da Lei Orgânica do Ministério da Justiça (LOMJ), aprovada pelo DL nº 206/2006 de 27 de Outubro, conjugada com o art. 10º do mesmo diploma, e, com o art. 151º e com o art. 152º da LOPJ;

<sup>253</sup> Sitio <http://www.pj.pt/htm/historial.htm>, consultado em 13 de Abril de 2009;



De realçar que no ano de 1927, o Decreto 14.657, de 5 de Dezembro, transferiu para o Ministro da Justiça e dos Cultos os Serviços da Polícia de Investigação, situação esta que se tem mantido inalterável até aos dias de hoje.

#### 6.6.3.2. - Caracterização Geral

Constituindo-se a PJ como um corpo de grande especialidade técnico-científica, a sua missão, com autonomia na definição técnica, tática da investigação, passa por colher provas para no plano factual e jurídico serem jurisdicionalmente sustentadas.

Compete à PJ, por um lado, coadjuvar as autoridades judiciais, actuando sob sua direcção e dependência funcional, em processos relativos a crimes cuja investigação lhe incumba, a título exclusivo ou não ou que requeiram a prática de actos exigindo conhecimentos ou meios técnicos especiais. Por outro lado, no domínio da prevenção criminal, compete-lhe detectar e dissuadir situações propícias à prática de crimes.

Nos termos do artigo 62º da lei orgânica, o pessoal da PJ constitui um corpo superior e especial, integrado num quadro único. Goza de plena liberdade sindical e do direito à greve. Os efectivos da PJ representam cerca de 2,2% dos efectivos do conjunto das forças e serviços de segurança. Em 2001, cerca de 69% do pessoal de investigação criminal estava disperso pelas várias directorias e departamentos de investigação criminal do país e 31% pertencia aos serviços centrais.

#### 6.6.4. - O Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

##### 6.6.4.1. - Intróito histórico

Na sequência da Revolução de 1974 foi extinta a Direcção-Geral de Segurança e passou para a PJ o controlo de estrangeiros em território nacional e para a Guarda-fiscal a vigilância e fiscalização das fronteiras.

O Decreto-Lei n.º 171/74, de 25 de Abril, promulgado em plena revolução, constitui-se uma solução de emergência. *“Através do Decreto-Lei nº 215/74, de 22 de Maio, fora atribuído ao Comando Geral da PSP, em substituição da PJ, o controlo de estrangeiros em território nacional, a emissão de passaportes para estrangeiros e a emissão de pareceres sobre pedidos de concessão de vistos para entrada no País,*



*enquanto à Guarda-Fiscal continuava atribuída a vigilância e a fiscalização das fronteiras.”<sup>254</sup>*

Em 1986 o SEF, cujas origens remontam à na Direcção de Serviços de Estrangeiros criada em 1974 no interior do Comando-Geral da PSP, autonomizou-se, criando simultaneamente um corpo policial profissional e um serviço de natureza administrativa.

#### 6.6.4.2. - Caracterização Geral

O SEF, cuja organização é definida pelo DL n.º 252/2000, de 16 de Outubro, alterado pelo DL n.º 290-A/2001 de 17 de Novembro, é um serviço de segurança, organizado hierarquicamente na dependência do MAI, com autonomia administrativa. No quadro da política de segurança interna, tem por objectivos fundamentais *“controlar a circulação de pessoas nas fronteiras, fiscalizar a permanência e as actividades de estrangeiros em território nacional, bem como estudar promover, coordenar e executar as medidas e acções relacionadas com aquelas actividades e com os movimentos migratórios”* (artigo 1º). Nos termos do n.º 1 do artigo 2º, são definidas as atribuições do SEF.

O quadro de efectivos policiais do SEF, que goza de liberdade sindical e do direito à greve, representa cerca de 1,06% dos efectivos do conjunto das forças e serviços de segurança.

#### 6.6.5. - O Serviço de Informações de Segurança

##### 6.6.5.1. - Intróito histórico

A actividade de produção de informações (*intelligence*) foi, ao longo de séculos, desenvolvida num quadro de relações informais estabelecidas entre os monarcas e alguns dos seus oficiais de confiança. Nos primórdios da nacionalidade, a produção de informações esteve ligada às áreas mais sensíveis da governação, designadamente aos processos de reconquista territorial e de unificação política do Reino.

A revisão constitucional de 1982 extinguiu o Conselho da Revolução, criando as condições para uma completa subordinação das forças armadas ao poder político democrático. No sentido da subordinação do poder militar ao poder político, foi

<sup>254</sup> Portal. <http://www.sef.pt/portal/v10/PT/asp/page.aspx>, consultado em 7 de Abril de 2009;



publicada a Lei nº 29/82, de 11 de Dezembro (LDNFA), cujo artigo 67º dispunha especificamente sobre as informações militares. Contudo, apesar desta Lei se referir a essa matéria, até 1984 subsistiu um vazio legislativo no que se refere à produção de informações estratégicas de defesa e de segurança interna. Foi necessária a revelação de determinados acontecimentos para mostrar a necessidade de um serviço de informações de segurança. Entre outros acontecimentos, estiveram o atentado contra Ephraim Eldar, Embaixador de Israel em Portugal, ocorrido em 13 de Novembro de 1979, reivindicado pela Organização Nasserista para a Libertação dos presos no Egipto, a acção terrorista de 7 de Junho de 1982, contra o adido comercial da Embaixada da Turquia em Lisboa, o homicídio de Issam Sartawi em Montechoro, no Algarve, no decorrer de um Congresso da Internacional Socialista e a intensificação da actividade das denominadas *"Forças Populares 25 de Abril"* (FP-25), com ataques bombistas, homicídios e assaltos à mão armada.

Foi após 27 de Julho de 1983, data em que se deu o assalto terrorista à Embaixada da Turquia em Lisboa, reivindicado pelo Exército Revolucionário Arménio, que a necessidade da existência em Portugal de serviços de informações estruturados em moldes similares aos que vigoravam nos países democráticos do mundo ocidental foi discutida na AR. Em Março de 1984, o IX Governo Constitucional, apresentou a proposta de lei de enquadramento dos órgãos e serviços do estado.

#### 6.6.5.2. - Caracterização geral

A lei comete ao SIS a exclusividade da produção de informações de segurança para apoio à tomada de decisão do executivo.

*"O SIS é, no âmbito do SIRP, o único Serviço que integra as forças e serviços de segurança, com as quais tem o especial dever de colaboração. Deste modo, compete-lhe recolher, processar e difundir informações no quadro da Segurança Interna, nos domínios da sabotagem, do terrorismo, da espionagem, incluindo a espionagem económica, tecnológica e científica, e de todos os demais actos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito democrático, incluindo os movimentos que promovem a violência (designadamente de inspiração xenófoba ou alegadamente religiosa, política ou desportiva) e fenómenos graves de criminalidade organizada, mormente de carácter transnacional, tais como a proliferação de armas de destruição*



*maciça, o branqueamento de capitais, o tráfico de droga, o tráfico de pessoas e o estabelecimento de redes de imigração ilegal.”<sup>255</sup>*

O Sistema de Informações da República Portuguesa (SIRP) assumiu forma através da aprovação da Lei 30/84, de 5 de Setembro, que estabeleceu as bases gerais. Desde 1984 sofreu diversas alterações legislativas, nomeadamente pela Lei 4/95, de 21 de Fevereiro; Lei 15/96, de 30 de Abril; Lei 75-A/97, de 22 de Julho, sendo a alteração mais significativa produzida pela Lei Orgânica 4/2004, de 6 de Novembro, complementada pela Lei 9/2007 de 19 de Fevereiro, onde fica consagrado o regime do SG SIRP, do SIED e do SIS num único diploma.

No termos do artigo 21º da Lei-Quadro do SIRP<sup>256</sup>, o *“SIS é o organismo incumbido da produção de informações que contribuam para a salvaguarda da segurança interna e a prevenção da sabotagem, do terrorismo, da espionagem e a prática de actos que pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de Direito constitucionalmente estabelecido”* e nos termos do artigo 33º da Lei 9/2007, de 19 de Fevereiro, cabe ao SIS *“promover, por forma sistemática, a pesquisa, a análise e o processamento de notícias e a difusão e arquivo das informações produzidas.”* Trata-se de um serviço público dotado de autonomia administrativa e financeira, pertencente SIRP, juntamente com o Conselho de Fiscalização do SIRP, o Conselho Superior de Informações, o SG do SIRP e o Serviço de Informações Estratégicas de Defesa.

O SIS, tal como o SG do SIRP e o SIED, estão actualmente colocados na dependência directa do Primeiro-Ministro.

Do artigo 4º resulta que os funcionários ou agentes, civis ou militares do SIS *“não podem exercer poderes, praticar actos ou desenvolver actividades do âmbito ou competência específica dos tribunais ou das entidades com funções policiais”*, sendo-lhes expressamente vedado proceder à detenção de qualquer indivíduo ou instruir processos penais. Do artigo 5º resulta, por seu lado, que os funcionários ou agentes que exerçam funções policiais só podem ter acesso e utilizar informações na posse do SIS para finalidades *“da tutela da legalidade ou da prevenção e repressão da criminalidade”*.

<sup>255</sup> <http://www.sis.pt/pt/>, consultado em 8 de Maio de 2009;

<sup>256</sup> Lei Orgânica n.º 4/2004 de 6 de Novembro;



#### 6.6.6. - O Sistema de Autoridade Marítima

O Sistema de Autoridade Marítima é definido pelo artigo 2º do DL n.º 43/2002 de 2 de Março, como *“o quadro institucional formado pelas entidades, órgãos ou serviços de nível central, regional ou local que, com funções de coordenação, executivas, consultivas ou policiais, exercem poderes de autoridade marítima”,* que *“tem por fim garantir o cumprimento da lei nos espaços marítimos sob jurisdição nacional, no âmbito dos parâmetros de actuação permitidos pelo direito internacional e demais legislação em vigor”*.

Entre os poderes de autoridade marítima contam-se, nos termos do artigo 3º, os de *“execução de actos do Estado”* e *“de procedimentos administrativos e de registo marítimo”*, bem como *“de fiscalização e de polícia”*.

No quadro do SAM, exercem poderes de autoridade marítima, na acepção referida e *“no âmbito das respectivas competências”*, a Autoridade Marítima Nacional (AMN), a Polícia Marítima, que integra a estrutura operacional da AMN e constitui uma força policial armada e uniformizada, dotada de competência especializada nas áreas e matérias legalmente atribuídas ao SAM, nomeadamente em matéria de vigilância da fronteira externa marítima portuguesa. A PM composta por militares da Marinha e agentes militarizados, dirigida por um comandante-geral. No mesmo quadro, por força do artigo 7º do Decreto-Lei n.º 43/2002, exercem ainda poderes de autoridade marítima a GNR; a PSP; a PJ e o SEF.

##### 6.6.6.1 – Polícia Marítima

No início do século XX, através da Lei nº 876, de 13 de Setembro de 1919, foi criado o Corpo da Polícia Marítima do porto de Lisboa, bem como autorizada a criação de Polícia Marítima nos portos do Douro e Leixões.

Através do Decreto-Lei nº 265/72, de 31 de Julho são definidas as atribuições do Corpo da Polícia Marítima, nomeadamente no âmbito da investigação criminal. O estatuto militar é atribuído ao pessoal da PM com a publicação do DL nº 190/75, de 12 de Abril, integrando o quadro de pessoal militarizado da Marinha, *“o pessoal do QPMM fica sujeito ao foro militar e à disciplina militar, na parte aplicável a militares, atentas as equivalências estabelecidas no quadro anexo a este decreto-lei.”*<sup>257</sup>

<sup>257</sup> N.º 2 do artigo 4.º do Decreto-Lei n 190/75;





Em 1984 a designação de Polícia Marítima é institucionalizada como consequência da publicação do DL nº 191/84, de 8 de Junho. Foi o DL nº 300/84, de 7 de Setembro que definiu o Sistema da Autoridade Marítima (SAM) e integrou a PM na DGM.

O Acórdão n.º 308/90 de 21 Janeiro de 1991, do Tribunal Constitucional, considerou inconstitucional a aplicação do regulamento de disciplina militar e do código de justiça militar ao pessoal da PM; e clarificou o conceito de militarizado e o direito de associação do pessoal do quadro pessoal militarizado da PM.

A Polícia Marítima (PM) integra a estrutura operacional da Autoridade Marítima Nacional (AMN), nos termos do Decreto-Lei nº 44/2002, de 02 de Março, é uma força policial armada e uniformizada, dotada de competência especializada nas áreas e matéria legalmente atribuídas ao SAM e composta por militares da Marinha e agentes militarizados.

O pessoal da PM é considerado órgão de polícia criminal para efeitos de aplicação da legislação processual penal, sendo os inspectores, subinspectores e chefes considerados, no âmbito das suas competências, autoridades de polícia criminal. Tem como competências legais executar os actos de detenção de embarcações, nos casos legalmente previstos, fiscalizar o cumprimento das normas legais relativas às pescas, fazer cumprir as normas respeitantes aos banhistas, zelar pela preservação do meio marinho no que respeita a recursos vivos, ao combate à poluição e à vigilância do litoral, colaborar com as demais entidades policiais para garantir a segurança e os direitos dos cidadãos e preservar a regularidade das actividades marítimas.<sup>258</sup>

*“Um barco suspeito de transporte de droga foi ontem de manhã detectado no rio Arade, em Portimão. A Polícia Marítima (PM) decidiu tomar de assalto a embarcação, através de um Grupo de Acção Rápida. Bastaram menos de quatro minutos para a operação ser concluída com sucesso. Tudo não passou de um exercício inserido no curso de armas e táticas especiais (SWAT) da Polícia Marítima, ministrado por formadores americanos da empresa Red SWAT, mas a operação foi encarada como se fosse real.”<sup>259</sup>*

<sup>258</sup> [www.marinha.pt](http://www.marinha.pt) consultado em 13 de Maio de 2010;

<sup>259</sup> In Correio da Manhã, 12 de Outubro de 2007;



Esta notícia levanta a questão recorrente de que em Portugal todos os Ministérios querem ter uma polícia e todas as polícias querem ter unidades especiais de intervenção. A nossa tese, assente no carácter residual da PM, comprovado pelo facto de dispor apenas de 500 a 600 efectivos<sup>260</sup> é da sua extinção e integração no Ministério da Administração Interna, constituindo reforço e valência da Unidade de Controlo de Costa da GNR. Considerando que a PM é órgão de polícia criminal composta por agentes militarizados e militares da marinha, aliado ao facto dos escassos efectivos, vive-se um promiscuidade desaconselhável uma vez que facilita o potencial emprego de militares da marinha sem estatuto policial em acções de polícia, contrariando a CRP e a lei. *“Nesse sentido, Jorge Veloso<sup>261</sup> sublinhou que a Polícia Marítima, tutelada pelo Ministério da Defesa, deveria passar para o Ministério da Administração Interna, que tem a responsabilidade das restantes polícias.”*<sup>262</sup>

#### 6.6.7. - O Instituto Nacional da Aviação Civil

O Instituto Nacional de Aviação Civil (INAC), que sucedeu à Direcção-Geral da Aviação Civil, rege-se pelo DL n.º 133/98 de 15 de Maio, na redacção que lhe foi dada pelos DL n.º 145/2002 de 21 de Maio e n.º 250/2003 de 11 de Outubro. É definido como uma pessoa colectiva de direito público dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio, sob superintendência e tutela do Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, que tem por finalidade a supervisão, a regulamentação e a inspecção do sector da aviação civil. O INAC, encabeçado por um presidente, exerce as suas competências em todo o território nacional e no espaço aéreo sujeito a jurisdição do Estado Português (artigos 1º a 3º).

Nos termos do artigo 25º, o pessoal do INAC que desempenhe funções de fiscalização é detentor dos necessários poderes de autoridade, mas deve solicitar a colaboração das autoridades administrativas e policiais em caso de incumprimento das suas determinações e só pode identificar as pessoas que se encontrem em violação flagrante das normas cuja observância lhe compete fiscalizar, *“no caso de não ser possível o recurso a autoridade policial em tempo útil”*.

<sup>260</sup> Dados de 22 de Junho de 2008, in Público com referência à fonte A Associação Socioprofissional da Polícia Marítima;

<sup>261</sup> Responsável da Associação Socioprofissional da Polícia Marítima;

<sup>262</sup> in Público, 22 de Junho de 2008;



De tudo isto resulta que o INAC não pode ser considerado nem uma força nem um serviço de segurança *proprio sensu*, não tendo competência para adoptar nenhuma das medidas de polícia tipificadas na LSI.

## 6.7. - OUTRAS ENTIDADES FORA DA LSI

Se partirmos da premissa da segurança humana, onde o cidadão e as comunidades são o princípio e o fim da segurança e se considerarmos que a segurança resulta dos contributos de todas as entidades, privadas e públicas e do exercício pleno da cidadania, temos que mencionar neste contexto determinadas entidades com relevância para a segurança dos cidadãos e do país.

### 6.7.1. - Polícias Municipais

*“As polícias municipais cooperam na manutenção da tranquilidade pública e na protecção das comunidades locais”* nos termos do nº 3 do artigo 237º da CRP.

A Lei n.º 19/2004 de 20 de Maio define as polícias municipais como serviços municipais especialmente vocacionados para o exercício de *funções de polícia administrativa*. Compete-lhes a fiscalização do cumprimento das normas de âmbito nacional ou regional cuja aplicação caiba ao município; a vigilância de espaços públicos ou abertos ao público, designadamente de áreas circundantes de escolas, em coordenação com as forças de segurança, a vigilância nos transportes urbanos locais, em coordenação com as forças de segurança, a guarda de edifícios e equipamentos públicos municipais, ou outros temporariamente à sua responsabilidade, a regulação e a fiscalização do trânsito rodoviário e pedonal na área de jurisdição municipal.

Neste âmbito, quando verifiquem directamente a prática de qualquer crime, os agentes das polícias municipais estão habilitados a proceder à identificação, revista e detenção dos suspeitos *in loco*, para efeitos da sua entrega imediata à autoridade judiciária ou ao órgão de polícia judiciária competente.

As polícias municipais devem cooperar com as forças de segurança na manutenção da tranquilidade pública e na protecção das comunidades locais, *“no respeito recíproco pelas esferas de actuação própria, nomeadamente através da partilha da informação relevante e necessária para a prossecução das respectivas atribuições e na satisfação de pedidos de colaboração que legitimamente forem*



*solicitados*". Concretamente, quando o interesse público determine o uso de meios coercivos não autorizados ou não disponíveis para a polícia municipal, os seus agentes devem solicitar a intervenção das forças de segurança territorialmente competentes.

Sobre a intervenção desta entidade, de carácter supletivo importa aferir sobre o carácter abstracto da sua área territorial de jurisdição. O diploma citado refere *"área de jurisdição municipal"*, onde está implícito o território municipal sem quaisquer limites. Não sendo esta entidade elemento do SSI, não está inserida nas políticas nacionais de intervenção coordenada entre polícias, nomeadamente na vertente da fiscalização rodoviária, podendo no entanto exercer a sua acção em quaisquer vias do domínio municipal<sup>263</sup>. Pode exercer esta acção sem limites, sem obrigatoriedade de coordenação ou relato e sem propósitos globais de segurança rodoviária.

Consideramos ainda que as polícias municipais representam uma manifestação de poder das autarquias cujo orçamento lhes permite dotar o conselho de uma "polícia" própria, no sentido de fiscalizar administrativamente as áreas em que a autarquia é competente. São criadas onde existe capacidade financeira para as manter, sem que o diagnóstico assente nos índices de segurança dos municípios.

As Polícias Municipais não são "verdadeiras" polícias e estão a meio caminho entre estas e as empresas de segurança privada, com a diferença que dependem de entidades públicas.

A criação de novas entidades abre sempre vários canais para debate. Sobre as polícias municipais também foi longo até se esbater porque a Procuradoria-Geral da República pôs termo às dúvidas que suscitava a lei sobre os poderes da Polícia Municipal. Segundo a PGR, salvo casos de flagrante delito, a acção dos agentes *"é sempre de prevenção e nunca de punição"*. Ainda de acordo com o mesmo parecer a Polícia Municipal (PM) *"não é uma força de segurança"*. Ou seja, *"complementa, não substitui a Polícia de Segurança Pública (PSP)"*. Ou seja, *"a PM não pode exceder a mera prevenção de comportamentos ilícitos"*.

<sup>263</sup> Inclui vias nacionais sob jurisdição municipal;



### 6.7.2. - Segurança Privada

Ao abrigo do DL n.º 35/2004 de 21 de Fevereiro, há a observar antes de mais que de acordo com o n.º 2 do artigo 1º, tal actividade tem *“uma função subsidiária e complementar das forças e dos serviços de segurança pública do Estado”*. Esta actividade consiste na prestação de serviços a terceiros por entidades privadas com vista à protecção de pessoas e bens, assim como de prevenção da prática de crimes na organização, por quaisquer entidades e em proveito próprio, de serviços de autoprotecção, com vista à protecção de pessoas e bens, assim como à prevenção da prática de crimes. Inclui designadamente a vigilância de bens móveis e imóveis e o controlo de entrada, presença e saída de pessoas, o transporte, a guarda, o tratamento e a distribuição de valores.

O artigo 4º do diploma referido obriga o Banco de Portugal, as instituições de crédito e as sociedades financeiras a adoptar um sistema de segurança privada. Segundo o artigo 5º, no exercício da actividade de segurança privada é vedada a prática de actividades visando *“a prossecução de objectivos ou o desempenho de funções correspondentes a competências exclusivas das autoridades judiciais ou policiais”*.

O DL n.º 35/2004 instituiu como órgão consultivo do MAI, o Conselho de Segurança Privada, de que são membros permanentes, nomeadamente, o comandante-geral da GNR, o director nacional da PSP e o director nacional da PJ Judiciária. Compete ao Conselho elaborar o regulamento de funcionamento interno, elaborar um relatório anual sobre a actividade de segurança privada, pronunciar-se sobre o cancelamento de alvarás e licenças, sempre que solicitado pelo MAI, pronunciar-se sobre a admissibilidade de novos meios de segurança, pronunciar-se e propor iniciativas legislativas em matéria de segurança privada, propor ao MAI orientações a adoptar pelas entidades competentes na fiscalização da actividade da segurança privada e emitir recomendações no âmbito da segurança privada.

### 6.7.3. - O Corpo de Guardas Prisionais

A Direcção-Geral dos Serviços Prisionais, na dependência do Ministério da Justiça, através da sua lei orgânica<sup>264</sup> consagrou o corpo da guarda prisional como

<sup>264</sup> Decreto-Lei n.º 125/2007, de 27 de Abril;



força de segurança, atribuindo-lhe responsabilidades *“na garantia da segurança e tranquilidade da comunidade, nomeadamente mantendo a ordem e segurança do sistema prisional, protegendo a vida e a integridade dos cidadãos em cumprimento de pena e medidas privativas da liberdade, e assegurando o respeito pelo cumprimento da lei e das decisões judiciais, bem como pelos direitos e liberdades fundamentais.”*

O Corpo da Guarda Prisional assegura a vigilância e a segurança dos estabelecimentos prisionais e das outras instalações da DGSP, é encarregue do transporte e guarda de reclusos, da custódia de detidos fora dos estabelecimentos prisionais e da perseguição a reclusos em fuga.

A Guarda Prisional inclui mais de 4000 efectivos, que constituem cerca de 2/3 do pessoal da DGSP. Como órgão superior existe o Conselho Superior da Guarda Prisional, presidido pelo director-geral dos Serviços Prisionais.

O Corpo da Guarda Prisional integra, ainda, uma unidade especial, o Grupo de Intervenção e Segurança Prisional (GISP)<sup>265</sup>, responsável pela prevenção e repressão de distúrbios graves no interior dos Estabelecimentos Prisionais, escolta a reclusos perigosos ou de alto risco, remoções de reclusos a longas distâncias e transporte e protecção do director-geral dos Serviços Prisionais. O GISP inclui unidades tácticas, designadas *“esquadrões de intervenção e segurança”*.

#### 6.7.4. – Autoridade de Segurança Alimentar e Económica

A ASAE é a autoridade administrativa nacional especializada no âmbito da segurança alimentar e da fiscalização económica, dependente do Ministério da Economia e da Inovação. É responsável *“pela avaliação e comunicação dos riscos na cadeia alimentar, bem como pela disciplina do exercício das actividades económicas nos sectores alimentar e não alimentar, mediante a fiscalização e prevenção do cumprimento da legislação reguladora das mesmas.”*<sup>266</sup> Resultou da extinção da Direcção-Geral do Controlo e Fiscalização da Qualidade Alimentar da Agência Portuguesa de Segurança Alimentar, I. P. e da Inspecção -Geral das Actividades Económicas, tendo operado a fusão das suas competências com as oriundas das Direcções Regionais de Agricultura, da Direcção -Geral de Veterinária, do Instituto do

<sup>265</sup> Fundado em 26 de Abril de 1995;

<sup>266</sup> <http://www.asae.pt/>, consultado em 10 de Maio de 2010.



Vinho e da Vinha, da Direcção-Geral de Protecção de Culturas e da Direcção -Geral das Pescas.

*“A ASAE detém poderes de autoridade e é órgão de polícia criminal,”*<sup>267</sup> assumindo assim a função de uma polícia económica.

Através do acórdão de 25 de Junho de 2007, do Tribunal da Relação de Lisboa foram algumas atribuições da ASAE consideradas inconstitucionais, nomeadamente as que dizem respeito aos poderes de autoridade e órgãos de polícia criminal e uso e porte de arma. Os fundamentos do acórdão assentam na falta de sujeição desta matéria a aprovação da Assembleia da Republica, em vez da simples alteração legislativa operada pelo governo. Em Janeiro de 2010 é proferido o segundo acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa no mesmo sentido da inconstitucionalidade da ASAE.

Em Março de 2010 o Tribunal Constitucional decidiu que o decreto-lei que atribui à ASAE competências para acções de natureza preventiva e repressiva, em matéria de jogo ilícito e autoridade de polícia criminal não é inconstitucional. De acordo com o acórdão do Tribunal Constitucional *“normas questionadas não se incluem no regime geral das forças de segurança”*. Dizem respeito ao regime instituído para a ASAE. Fica assim descartada a necessidade de uma autorização legislativa da Assembleia da República. *“A conclusão a que se chegou no sentido de o conceito de forças de segurança não incluir a ASAE é suficiente para afastar o vício de inconstitucionalidade orgânica das normas em apreciação”*.

Segundo o Tribunal Constitucional argumenta a utilização de armas *“não é propriamente algo que seja exclusivo das forças de segurança”*.

A ASAE é mais uma entidade policial, no caso até órgão de polícia criminal que fundamenta a nossa tese de excessivo número de polícias com tutelas diversificadas.

#### 6.7.5. – Os Guardas-nocturnos

Em Portugal o Guarda-Nocturno<sup>268</sup> é um profissional que exerce a actividade de ronda e de vigilância de uma determinada área urbana, durante o período nocturno, auxiliando as forças de segurança e os serviços de protecção civil.

<sup>267</sup> N.º 1 do artigo 15.º do DL 274/2007, de 30 de Julho.

<sup>268</sup> Decreto-Lei 310/2002, de 18 de Dezembro, alterado pelo Decreto-Lei 114/2008 de 1 de Julho;





Em cada concelho, podem ser estabelecidos, pelas câmaras municipais, serviços de guarda-nocturno, em determinadas áreas, a pedido de entidades públicas ou privadas dessas áreas, tais como juntas de freguesias, moradores e lojistas. Ao estabelecer um serviço de guarda-nocturno, a câmara define a sua zona de actuação, bem como procede a uma abertura de um concurso de selecção e licenciamento dos profissionais que irão prestar o serviço.

Os Guardas-Nocturnos prestam o seu serviço, uniformizados e armados<sup>269</sup>, sob tutela do posto ou esquadra local, da GNR ou da PSP. São pagos pela contribuição dos beneficiários locais do seu serviço. Normalmente, aos beneficiários contribuintes, são distribuídos distintivos autocolantes, para serem colocados nas suas viaturas e instalações, assinalando que as mesmas estão sujeitas a uma vigilância prioritária de um guarda-nocturno.

Os Guardas-Nocturnos usam um uniforme igual ao da PSP, mas de cor cinzenta, com as letras "GN" nas platinas e com os distintivos de Guarda-Nocturno, substituindo os da PSP. Entre as funções dos guardas-nocturnos consta o auxílio e colaboração com a acção da PSP ou GNR, entre as 00.00 e as 6.00, para uma maior vigilância nocturna.

Em Janeiro de 2010 foi apresentada pelo Sindicato dos Guardas-Nocturnos uma proposta ao Governo de Portugal e à Associação Nacional de Municípios no sentido de serem colocados guardas-nocturnos em todos os concelhos do país. O presidente do Sindicato considera que a formação de cerca de 1200 efectivos pode *"significar uma redução do número da taxa de desemprego"* e ser *"uma mais-valia na prevenção e combate à criminalidade"*. Para o presidente da ANMP estes agentes podem ser *"a mais-valia para as populações, sobretudo nas zonas do interior onde os efectivos policiais são mais reduzidos."*<sup>270</sup>

No nosso entendimento, querer fazer substituir as forças de segurança por agentes cuja missão é ambígua, sem formação, treino e enquadramento legal que garanta a qualidade e uniformidade da intervenção na segurança dos cidadãos é uma grave erro no âmbito da segurança pública. Cientes que o exercício pleno da cidadania é um contributo imprescindível para manter e/ou elevar os níveis de segurança, não

<sup>269</sup> Portaria 991/2009, de 8 de Setembro;

<sup>270</sup> Diário de Notícias, edição online de 17 de Janeiro de 2010;



podemos no entanto partilhar ideias que pretende pulverizar o território com entidades privadas em substituição das forças e serviços legítimos da república. Estas entidades devem ser geridas com ponderação e sempre com carácter supletivo e de subsidiariedade.

## 6.8. - CONTRATOS LOCAIS DE SEGURANÇA

### 6.8.1. - O Conceito

A segurança deve constituir-se uma actividade permanente e plurisectorial *“que constitui monopólio do Estado, não podendo por isso, ser confiada a outras entidades públicas descentralizadas (as regiões autónomas e as autarquias locais) – e, muito menos, transferida para entidades privadas.”* (Raposo 2006:44). Esta afirmação pareceu-nos uma boa introdução ao conceito de contratos locais de segurança que, tanto podem ser um exemplar exercício de cidadania como se podem transformar num projecto sugador de recursos que, se administrados com sentido nacional, deveriam ser empregues onde a realidade os exige e no âmbito das forças de segurança.

No programa do anterior Governo (XVII) constavam desafios relativos à promoção da qualidade de vida dos cidadãos. Neste contexto, surgiram os Contratos Locais de Segurança (CLS), a estabelecer entre o MAI e os municípios interessados. O início do projecto começa por ser muito discutível, pois o MAI estabelece CLS com os *“municípios interessados”*. Parece-nos que o ónus está invertido, deve ser o MAI, com base em estudos socioculturais e de criminalidade a propor aos municípios que necessitem o estabelecimento de CLS. Por outro lado deve travar os impulsos de municípios cuja realidade não exija tais contratos. Os CLS devem constituir-se uma necessidade excepcional e não uma realidade supérflua com interesses de propaganda política.

Estes contratos dizem respeito às áreas de segurança pública, prevenção da criminalidade, segurança rodoviária e protecção civil e pretendem envolver os municípios e as comunidades locais, estabelecendo parcerias de envolvimento e contributo para a segurança local em particular e para a segurança interna em geral.

No Programa do actual governo (XVIII) reforça o conceito dos CLS, estabelecendo uma nova meta para implementar Contratos Regionais e Distritais de



Segurança “os excelentes resultados obtidos com os Contratos Locais de Segurança celebrados entre o Ministério da Administração Interna, diversos Municípios e organizações da sociedade civil, revelam a importância do envolvimento das autarquias locais na tarefa de garantir níveis mais elevados de segurança e demonstram a necessidade de manter e reforçar este tipo de parcerias, conferindo designadamente maior capacidade operacional às estruturas que apoiam a sua execução. Encarar-se-á a possibilidade de celebrar contratos mais amplos, ao nível regional ou distrital.”<sup>271</sup>

### 6.8.2. - Os objectivos dos contratos

“O CLS é um compromisso livremente assumido entre os poderes públicos – o Estado, as Forças de Segurança, as autarquias - e a sociedade civil, os seus agentes sociais, económicos, culturais e cidadãos em geral, para a criação de uma nova “cultura de segurança”, assente numa estratégia de intervenção, activa e partilhada, que a todos motiva e responsabiliza.”<sup>272</sup> Teoricamente parece-nos um bom conceito, a dificuldade passa pela gestão das necessidades e pela assertividade do seu estabelecimento.

Considerando que o policiamento de proximidade é uma filosofia que aposta no reforço da segurança comunitária, na acessibilidade e na visibilidade das Forças de Segurança, na qualidade da acção de polícia e no bom relacionamento entre os seus agentes e os cidadãos, exigindo a cooperação entre várias entidades, públicas e privadas; centrais, regionais e locais, os municípios e freguesias podem constituir um quadro territorial privilegiado para adoptar medidas de prevenção e combate à criminalidade de acordo com as especificidades de cada área, assim essas especificidades venham a ser tida em consideração.

### 6.8.3. - Áreas de intervenção dos contratos

“Os protocolos não serão iguais em todos os municípios, porque cada autarquia tem as suas especificidades e as necessidades de segurança de cada uma são diferentes”<sup>273</sup>.

<sup>271</sup> <http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Governo/ProgramaGoverno>, consultado a 13 de Maio de 2010;

<sup>272</sup> Intervenção da Secretária do Estado da Administração Interna, Dalila Araújo, dia 12 de Setembro de 2008, no âmbito da apresentação do CLS de Loures;

<sup>273</sup> Ministro da Administração Interna, Dr. Rui Pereira, conferência de imprensa de 25 de Março de 2008.



A secretária de Estado da Administração Interna, Dalila Araújo, anunciou em Viseu, em 4 de Fevereiro de 2010 que já foram celebrados com municípios 33 Contratos Locais de Segurança (CLS), considerados *"instrumentos fundamentais"* na prevenção da criminalidade.

Os contratos assentam em oito cláusulas base contratuais e prevêm a criação de um Gabinete Coordenador de Segurança Municipal, coordenado pelo Governador Civil, em que uma das tarefas é realizar um diagnóstico dos problemas de segurança mais prementes no Concelho e elaborar um Plano de Acção para erradicar ou mitigar os fenómenos criminais identificados. No sentido actuar com oportunidade e visibilidade, segundo o contrato, devem ser desenvolvidas acções específicas e integradas nas zonas de maior risco. Numa das cláusulas do contrato é estabelecido o comprometimento da instalação de videovigilância, geo-referenciação e geo-localização em viaturas e instalações que o justifiquem.

Quanto ao aumento da qualidade e operacionalidade do serviço prestado pelas forças de segurança são contratualizados acções de informatização desses serviços e aumento da acessibilidade a cidadãos com mobilidade reduzida. É estabelecido na minuta dos contratos a divulgação das actividades desenvolvidas pelas forças e serviços de segurança e de sensibilização de jovens e idosos. O levantamento dos "pontos negros" da sinistralidade rodoviária é uma das actividades do Gabinete Coordenador de Segurança Municipal, no âmbito do contrato.

Na última das cláusulas do contrato é estabelecido o inventário das áreas de maior risco de incêndio florestal no concelho e o desenvolvimento de planos de acção municipais que envolvam todas as estruturas com responsabilidades na área de protecção civil.

#### **6.8.4. - Disfunções e redundâncias do contrato**

Estas iniciativas nos países europeus correspondem à preocupação de resolver a nível local um problema que se manifesta de forma crescente no plano da União Europeia e que tem que ver com a segurança dos cidadãos.

Apesar de esta iniciativa não ser original em Portugal e parecer surgir numa abordagem integrada de segurança, que tem sido seguida em vários países europeus, parecem existir disfunções e redundâncias que importa referir.



Relativamente à coordenação do Gabinete Coordenador de Segurança Municipal pelo Governo Civil parece existir uma ingerência directa do governo, através do seu representante distrital, na política autárquica de segurança. Ainda a este nível importa relembrar a existência do Gabinete Coordenador de Segurança Distrital, presidido também pelo Governador Civil.

O Gabinete Coordenador de Segurança Municipal constitui-se como uma estrutura em sobreposição com o Conselho Municipal de Segurança nas matérias e competências que visa abranger.

As tarefas de diagnóstico e levantamento de “pontos negros” de sinistralidade rodoviária também poderá ser entendida como uma medida redundante, pelo facto desta tarefa pertencer à Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária, através do Observatório Nacional de Segurança Rodoviária.

Por fim importa referir os compromissos sobre protecção civil e incêndios, reflectindo sobre as alterações legislativas e operacionais do início da XVII legislatura, no âmbito da Autoridade Nacional de Protecção Civil e dos Comandos Operacionais, onde as estruturas municipais assumiram a sua parte. Esse modelo assentou numa reestruturação de integração e comando único.

Sobre estes CLS levantamos ainda a questão sobre a garantia da segurança que deve ser uniforme para todos os cidadãos, de acordo com os meios do estado disponíveis, e não das capacidades financeiras das autarquias ou da existência de grupos ou parceiros locais prósperos. Um concelho pode estabelecer o CLS com o MAI assente nos interesses políticos dos autarcas, *“Queremos celebrar contratos locais verdadeiramente assumidos como vontades das câmaras municipais”*<sup>274</sup>, dependendo disponibilidade financeira ou da capacidade para estabelecer parcerias locais. Estes CLS podem “nascer” onde menos fazem falta e podem não existir onde os níveis de segurança o exigiriam.

Ainda que façamos um esforço de entendimento da bondade das intenções, no estabelecimento de CLS onde a criminalidade é baixa, não como instrumentos de combate ao crime mas numa perspectiva de prevenção criminal é de difícil

<sup>274</sup> Intervenção da Secretária do Estado da Administração Interna, Dalila Araújo, dia 4 de Fevereiro de 2010, no âmbito da apresentação do CLS de Viseu;



enquadramento no âmbito do défice de efectivos das forças de segurança para o cumprimento das missões gerais de polícia.

Parece-nos oportuno referir que através deste instrumento político se estão a subtrair meios humanos às forças de segurança em detrimento da garantia geral do cumprimento da função de polícia e da segurança enquanto bem universal.

No âmbito da apresentação do CLS de Viseu a Secretária de Estado da Administração Interna declarou que *“É nossa vontade política que estes instrumentos caminhem seguros, porque 33 contratos já celebrados são intenções, agora é preciso pô-los a funcionar”*, admitindo que *“da vontade à prática vai algum tempo”*.

Apesar da existência de trinta e três (33) CLS a nível nacional parece que apenas dois (2) podem apresentar alguma estabilidade e servir de análise, conforme assumiu a representante do MAI<sup>275</sup> *“Temos dois contratos locais com bastante consistência hoje implementados, o Loures e o de Viseu, a dar agora estes primeiros passos. Estas duas experiências vão servir de modelo.”* Declarou ainda que estes dois CLS têm o mesmo objectivo - prevenir a criminalidade – mas são diferentes.

O CLS de Loures, o primeiro a ser estabelecido, abrange três freguesias com bairros sociais problemáticos, grande densidade populacional (50 mil pessoas) e num dos concelhos que em 2008 apresentou o maior crescimento ao nível da criminalidade participada. Segundo afirmação da Secretária do Estado da Administração Interna no caso de Viseu, *“a criminalidade não é preocupante”*

O teor destas declarações parece validar parte da nossa tese de que os CLS, além de empenharem meios das forças de segurança, no caso de Viseu, *“a partir de 25 de Janeiro de 2010, os agentes fazem três turnos de segunda a sexta-feira, das 10:00 às 13:00, das 15:00 às 18:00 e das 18:00 às 24:00. Os agentes passaram a ser nove em vez de apenas três”*, não garantem que são os concelhos e locais com piores índices de criminalidade a beneficiarem deste reforço, pois Viseu sem ter níveis de insegurança ou criminalidade preocupantes dispõe de um “luxuoso” reforço policial à sua zona histórica.

<sup>275</sup> Dalila Araújo, Secretária do Estado da Administração Interna;



## 6.9. – DISFUNÇÕES DO SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA

### 6.9.1. - Posição do secretário-geral na orgânica do sistema de segurança interna

Na LSI não está clara a posição do Secretário-geral relativamente às medidas de polícia e autoridades de polícia.

De acordo com o artigo 14º da lei, o SG tem competências de coordenação, direcção, controlo e comando operacional, que lhe permitem coordenar, articular e comandar as diversas forças e serviços de segurança, nomeadamente em missões conjuntas e incidentes tático-policiais.

Atento ao preceito estabelecido parece-nos faltar a caracterização legal do secretário-geral enquanto autoridade de polícia. Não é admissível que uma entidade, no caso o SG, possa determinar e ordenar a aplicação de medidas de polícia<sup>276</sup>, sem que seja autoridade de polícia nos termos do artigo 26º da LSI, por não deter legalmente poderes de polícia. Este facto levanta problemas graves no âmbito da inserção das competências do SG na investigação criminal e na relação com o Ministério Público.

Para caracterizar o problema chamamos aqui a título de exemplo um incidente tático policial com indícios de crime, cuja presença e tutela legal do inquérito cabe ao Ministério Público<sup>277</sup> estando, em simultâneo presente o SG.

Não estando previstos quaisquer mecanismos de coordenação entre estas duas entidades, não estando identificado qualquer dever funcional do SG perante o MP surge a questão de quem é competente para dirigir o incidente e divulgar ordens aos órgão de polícia criminal. Se o SG com base no estatuto que lhe é consagrado na LSI ou o Ministério Público com base no dever constitucional.

Importa relembrar que a Alemanha teve uma situação semelhante nos anos 70, com conflitos de competências entre a autoridade da segurança interna e o

<sup>276</sup> Artigos 28º e 29 da Lei de Segurança Interna;

<sup>277</sup> A fase do inquérito (262º a 285º do CPP) constitui um conjunto de diligências levadas a cabo pelo MP (art.º 263º), ou por ele delegadas nos OPC's, que têm a finalidade investigar a prática de um crime, determinar os seus agentes e a responsabilidade que lhes cabe para que, se decida apure da obrigação de submeter ou não o autor da infracção a julgamento. Compreende o conjunto de diligências que visam investigar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a sua responsabilidade e descobrir e recolher as provas em ordem à decisão sobre a acusação (art.º 262º, nº1). É uma fase obrigatória;





Ministério Público, optando o legislador alemão por clarificar na lei as regras de articulação entre estas instâncias.

Estando neste caso interesses em conflito, por um lado o SG prossegue a prevenção do agravamento dos danos e lesões causadas pelo incidente e, por outro lado o MP prossegue o interesse da perseguição criminal, da obtenção de prova e identificação de agentes para condenar. Parece-nos que no caso em concreto reclama-se uma clarificação legal das intervenções dos OPC e do seu duplo vínculo, por um lado ao SG do SSI, por outro ao MP.

### 6.9.2. - Intervenção do Primeiro-ministro/MAI na SI

Parece-nos existir uma lacuna na LSI relativamente aos limites de actuação do SG. Não encontramos tipificadas as formas de controlo do PM ou MAI sobre os poderes<sup>278</sup> do SG. Estão claras as possibilidades de intervenção do SG, mas não estão definidas as dimensões dos limites espaciais e temporais. Não existe nenhuma norma de controlo da acção do SG, por um lado não reporta ao MP, por outro não está explícito o dever de relato ao PM/MAI ou MJ. Não existe o dever de responsabilização, de *“prestação de contas”*. O SG dispõe de discricionariedade sem limites temporais ou espaciais que, em última análise e num quadro meramente hipotético, pode culminar num *“estado-polícia”* sem reporte e sem articulação com o Ministério Público.

Além da inexistência dos limites temporais de intervenção do SG, não está formalmente definida qualquer obrigatoriedade de relato por parte do SG após ocorrência de incidentes tático-policiais, ficando ao critério deste se entender fazê-lo.

### 6.9.3. - Novas medidas de polícia – Constitucionalidade

As medidas de polícia devem conformar-se com as normas constitucionais, o que não parece ter ocorrido com todas as novas medidas de polícia da Lei de Segurança Interna, senão vejamos o caso da alínea i) do artigo 29.º, sob epígrafe **“Medidas especiais de polícia”**, *“A inibição da difusão a partir de sistemas de radiocomunicações, públicos ou privados, e o isolamento electromagnético ou o barramento do serviço telefónico em determinados espaços.”*.

<sup>278</sup> Poderes de coordenação, direcção, controlo e comando operacional, previstos nos artigos 16º a 19 da Lei de Segurança Interna;



Esta medida de polícia parece-nos chocar com a norma do artigo 34.º, nº 4 da Constituição da República Portuguesa *“É proibida toda a ingerência das autoridades públicas na correspondência, nas telecomunicações e nos demais meios de comunicação, salvo os casos previstos na lei em matéria de processo criminal.”* Daqui resulta a proibição de ingerência nas comunicações no âmbito da prevenção criminal, esta ingerência apenas é admissível no âmbito do processo criminal, ou seja em matéria de perseguição criminal, tendo já ocorrido factos tipificados como crime.

Estarmos perante uma inconstitucionalidade da medida de polícia.

#### 6.9.4. – Conflito de dependências em “caso de excepção”

Nos termos do nº3 do artigo 8º do regime dos estados de excepção, *“As forças de segurança, durante o estado de sítio, ficarão colocadas, para efeitos operacionais, sob o comando do Chefe do Estado-Maior General das Forças Armadas, por intermédio dos respectivos comandantes-gerais.”*

Por outro lado, dispõe o nº 1 do artigo 19º da LSI que *“Em situações extraordinárias, determinadas pelo Primeiro-Ministro após comunicação fundamentada ao Presidente da República, de ataques terroristas ou de acidentes graves ou catástrofes que requeiram a intervenção conjunta e combinada de diferentes forças e serviços de segurança e, eventualmente, do Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro, estes são colocados na dependência operacional do Secretário - Geral do Sistema de Segurança Interna, através dos seus dirigentes máximos.”*

Quando a mesma situação em concreto tipificar ambas as situações sob que dependência deve ser colocadas as forças de segurança? Na dependência do SG do SSI ou na dependência do CEMGFA? Esta situação agrava-se pelo facto de, decretados estados de excepção, as FA intervirem internamente no âmbito da segurança. Este facto cria a impossibilidade dos militares das FA dependerem SG do SSI, nem directamente, nem através do CEMGFA, como no caso das forças de segurança. O facto de o CEMGFA fazer parte do Conselho Superior de Segurança Interna não resolve formalmente a questão, mas poderá atenuar as consequências, potenciando a articulação. O artigo 35º LSI é meramente indicativo, não estabelecendo qualquer dependência.

Parece-nos que, no caso do estado de sítio em que existe *“subordinação das*



*autoridades civis às autoridades militares ou a sua substituição por esta*” a situação dos poderes do SG também fica resolvida, submetendo-se o próprio a essa subordinação. No caso do estado de emergência, em que se verifica *“o reforço dos poderes das autoridades administrativas civis e o apoio às mesmas por parte das Forças Armadas”* não existe elo formal de ligação e/ou dependência entre os sistemas de segurança e defesa.

A referência da LDN ao conceito *“ameaças transnacionais”* como base justificativa para a colaboração entre as FA e as forças de segurança<sup>279</sup> no âmbito da segurança interna não acrescenta inovação à temática, considerando que essa colaboração é feita nos termos da CRP e da lei e respectivas limitações.

Certos que a nova ordem mundial, as ameaças, os riscos e as intensidades hodiernas, emolduradas pela crise global a que Portugal não é alheio, reclamam a partilha e racionalização de meios entre FA e FS, nos casos consignados na lei, o que não implica que através de Pareceres<sup>280</sup> ou Resoluções de Conselho de Ministros<sup>281</sup> ou mesmo de leis infraconstitucionais<sup>282</sup> sejam criados conceitos e formas de emprego das FA em missões de segurança interna extravagantes e inconstitucionais.

O Parecer nº147/2001 da Procuradoria-Geral da República cria um articulado justificativo de possíveis intervenções internas com base na origem da ameaça. Tanto este preceito como os conceitos anteriormente referidos de *“ameaças transnacionais”* são indeterminados e não legitimam, por si mesmo, a intervenção das FA na segurança interna para além do estipulado na CRP e na lei e criam antagonismos constitucionais, motivando inconstitucionalidade material dos próprios conceitos.

#### 6.9.5. – A 3ª força de segurança - Constitucionalidade

Como tivemos oportunidade de verificar a Direcção-Geral dos Serviços Prisionais, entidade que depende do MJ, socorreu-se da lei orgânica da<sup>283</sup> para criar uma nova força de segurança em Portugal, O Corpo da Guarda Prisional<sup>284</sup>, através de um diploma do Governo, aprovado nos termos da alínea a) do nº 1 do artigo 198.º da

<sup>279</sup> Alínea c) nº 1 artigo 10º, alínea h) do nº 2 do artigo 12º, alínea e) do nº 2 do artigo 13º, alínea e) do nº 1 do artigo 24º, todas da Lei 31-A/2009

<sup>280</sup> Parecer 147/2001 da Procuradoria da Republica;

<sup>281</sup> Conceito estratégico de defesa Nacional;

<sup>282</sup> LDN – Lei 31-A/2009;

<sup>283</sup> Decreto-Lei n.º 125/2007, de 27 de Abril;

<sup>284</sup> Artigo 16º do DL 125/2007 de 27 de Abril



CRP. Atento ao estipulado na alínea u) do artigo 164.º da CRP, o regime das forças de segurança é de reserva absoluta da CRP, em termos legislativos. Por outro lado o artigo 25º da LSI enumera as entidades que concorrem para garantir a segurança interna, identificando em concreto as forças e serviços de segurança sem que exista qualquer referência ao corpo de guardas prisionais. Neste contexto esta força de segurança foi criada sob chapéu de inconstitucionalidade.

#### **6.9.6. – Dependência da UCAT - Indefinição**

A Unidade de Coordenação Anti-terrorista foi criada em Fevereiro de 2003 como aos acontecimentos terroristas, materializando uma resposta à nova ordem mundial resultante do pós de 11 de Setembro de 2001. Os serviços policiais e de informação civis e militares que a integram têm como missão partilhar informações para tentar fazer frente de uma forma mais eficaz às ameaças terroristas.

Nos termos do artigo 23.º da LSI, compete à UCAT garantir a coordenação e a partilha de informação, no âmbito do combate ao terrorismo, entre os serviços que a integram. Integram esta Unidade os representantes do SG SSI e do SG SIRP, GNR, PSP, PJ, SEF, SIED, SIS e autoridade marítima Nacional.

Parece-nos ser um fórum pouco ambicioso por falta de dependência formal e de liderança. Pela relevância da temática e da dignidade legal que lhe foi atribuída urge regulamentar e operacionalizar o seu funcionamento para além do estritamente previsto, de forma isolada, num único artigo da LSI. A importância da partilha de informações relativas ao terrorismo é, sem quaisquer dúvidas, muito relevante mas o seu valor pode ser potenciado se integrado no âmbito da partilha de informações policiais e criminais entre as diversas forças e serviços de segurança e as suas congéneres europeias e mundiais. Importa reflectir sobre a necessidade de uma unidade exclusivamente para as informações sobre terrorismo. Se considerarmos que deve ser mantido este fórum então deve ser atribuída uma liderança, devem ser definidas as formas, conteúdos e tipo de contributos que cada serviço e força devem partilhar. Devem ser expressos compromissos e níveis de partilha de acordo com as missões de cada entidade, em suma deve ser operacionalizado um regulamento ou regimento da unidade.

Se por outro lado considerarmos excessiva a relevância dada às informações



do terrorismo comparativamente com as demais ameaças e riscos transnacionais, como sejam a criminalidade organizada, os tráficos de droga, de seres humanos ou ciber ameaças então devem as informações sobre o terrorismo serem partilhadas entre as forças e serviços de segurança nacionais e internacionais através dos mesmos protocolos de partilha de informação policial e criminal.

Seguindo a nossa tese de inclusão da PJ no Ministério da Administração Interna, saindo do MJ e extinguindo a PM no âmbito do MDN, com passagem para a GNR parece-nos perfeitamente lógico que a partilha de informações não releve uma unidade (UCAT), mas seja feita de forma integrada no todo das informações, valorizando os seus conteúdos.

O actual estado das coisas em que a UCAT tem como objectivo *“garantir a coordenação e a partilha de informação...”* assenta no carácter facultativo da partilha, na dimensão e termos que cada força e serviço bem entender. Não existem obrigações formais, nem produção obrigatória. As lideranças não podem ser informais, devem ser legalmente legitimadas para serem reconhecidas e responsabilizadas.

Pensamos que, passados 7 anos desde a sua criação, a UCAT necessita de reanálise e reajustamento às necessidades actuais de partilha de informações, porventura extinção ou, no mínimo regulamentação.

## ***CAPÍTULO VII***

### ***As Forças Armadas na Segurança Interna***





## CAPITULO VII - AS FORÇAS ARMADAS NA SEGURANÇA INTERNA

*“Marinha dispara à Polícia Marítima*

*Uma lancha da Marinha Portuguesa (MP) disparou sobre uma embarcação da Polícia Marítima (PM) na madrugada de ontem, ao largo de Portimão, no Algarve.”<sup>285</sup>*

Estamos sem dúvida no auge do debate sobre esta temática. O artigo 33.º da LSI estabelece a aproximação das forças armadas à segurança interna, *“As Forças Armadas colaboram em matéria de segurança interna nos termos da Constituição e da lei, competindo ao Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna e ao Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas assegurarem entre si a articulação operacional.”*

A CRP comete às Forças Armadas a missão primária e nuclear de defesa militar da República (n.º 1 do artigo 275.º da CRP), com vista a garantir a *“independência nacional”, a “integridade do território” e a “liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas”*.

O n.º 2 do artigo 273.º da CRP define que *“A defesa nacional tem por objectivos garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas”,* podendo as FA colaborar, nos termos nº 6 do artigo 275.º da CRP, *“em missões de protecção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, e em acções de cooperação técnico-militar no âmbito da política nacional de cooperação.”*

### 7.1. - EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DA MISSÃO DAS FFAA

De acordo com o texto constitucional de 1976, na sua versão originária, as missões das Forças Armadas eram concebidas numa perspectiva muito ampla. De acordo com o artigo 273º estavam incumbidas de prosseguir, no campo político, a revolução de 25 de Abril de 1974, bem como o funcionamento das instituições

---

<sup>285</sup> Lusa, 28 de Janeiro de 2010;





democráticas, contribuir para a transição da sociedade portuguesa para a democracia e o socialismo. Eram ainda responsáveis por colaborar com a reconstrução nacional. Neste contexto, as forças armadas detinha uma missão muito além da defesa militar do país. Detinha missões de ordem interna e de elevado cunho político. Este paradigma incluía um conceito amplo da defesa nacional, confundindo-se a ordem interna com externa, onde as forças armadas desenvolviam acções da componente militar e não militar.

Com a Lei Constitucional nº 1/82, de 30 de Setembro, o legislador limitou as missões das forças armadas, restringindo também o alargado conceito de defesa nacional pós 25 de Abril. O conceito de Defesa Nacional assumiu carácter constitucional, dedicando a CRP o título X da parte III a este importante conceito, *“A defesa nacional tem por objectivos garantir, no respeito das instituições democráticas, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas.”*<sup>286</sup> Nos termos da mesma lei constitucional estava incumbida às forças armadas a *“Defesa militar da República”*<sup>287</sup> e à polícia incumbia *“defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”*<sup>288</sup> *“através das forças de segurança.”*<sup>289</sup>

Foi também na sequência da lei 1/82 que surgiu a LDNFA<sup>290</sup>, tendo surgido uma concepção mais restrita de defesa nacional, no sentido da *“defesa do estado, da sua integridade, independência e soberania”*. Este conceito de defesa nacional assumiu forte distinção da segurança interna, enquanto vector principal contra agressões externas e no domínio das forças armadas, deixando claramente a ordem interna para as polícias.

Considerando o grande potencial operacional, material e humano das forças armadas enquanto garante da independência do estado foi constitucionalmente previsto o emprego interno das forças armadas em casos de excepção,

<sup>286</sup> Nº 2 do artigo 273 da CRP, lei 1/82;

<sup>287</sup> Nº 1 do artigo 275 da CRP, lei 1/82;

<sup>288</sup> Nº 1 do artigo 272 da CRP, lei 1/82;

<sup>289</sup> Nº 4 do artigo 272 da CRP, lei 1/82;

<sup>290</sup> Lei 29/82, de 11 de Dezembro;



nomeadamente estado de sítio e estado de emergência, nos termos constitucionais<sup>291</sup> e na lei do regime destes estados de excepção.<sup>292</sup>

Como vemos a intervenção interna das forças armadas tem carácter excepcional desde 1982, assumindo no entanto grande relevância a sua intervenção, uma vez que nos regimes analisados as próprias forças de segurança ficam subordinadas às forças armadas.<sup>293</sup> Esta intervenção pontual em missões na ordem interna não contraria a intervenção na defesa nacional, pelo contrário, integra os estados de excepção no âmbito da defesa nacional.

A intervenção das forças armadas pode ainda dar-se ao nível das missões de interesse público, colaborando *“em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações”*<sup>294</sup>, preceito inserido com a revisão de 1982. No actual texto constitucional as forças armadas *“podem ser incumbidas, nos termos da lei, de colaborar em missões de protecção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, e em acções de cooperação técnico-militar no âmbito da política nacional de cooperação.”*<sup>295</sup> No âmbito deste preceito constitucional, introduzido com a lei constitucional 1/97, de 20 de Setembro, as forças armadas alargaram o seu campo de missão pelo facto de poderem participar em missões de paz e humanitárias em apoio à política externa do país, bem como ao nível da cooperação técnico-militar.

Apesar de Constitucionalmente existir abertura para que, em termos de legislação infraconstitucional, possam ser atribuídas às forças armadas missões de interesse público, isso não implica o recurso à força, a meios armados, coercivos, de prevenção ou perseguição criminal.

Nos termos do nº 4 do artigo 2º da LDN, encontramos definido que *“No exercício do direito de legítima defesa, Portugal reserva o recurso à guerra para os casos de agressão efectiva ou iminente”*, de onde derivam dois conceitos importantes, por um lado o de legítima defesa reconhecido pela carta das Nações Unidas, por outro lado o da intervenção militar armada. Sabemos que actualmente as ameaças aos

<sup>291</sup> Artigos 19º da CRP, alínea d) do artigo 134 CRP e artigo 138 da CRP;

<sup>292</sup> Lei 44/86, de 30 de Setembro;

<sup>293</sup> Nº 3 do artigo 8º da lei 44/86, de 30 de Setembro;

<sup>294</sup> Nº 5 do artigo 275 CRP, lei 1/82;

<sup>295</sup> Nº 6 do artigo 275 CRP;



estados incorporam outras formas que não a de ataques directos e armados, nomeadamente ao nível dos tráficos – droga, armas, pessoas - da criminalidade transnacional, da imigração clandestina e do terrorismo, no entanto não nos parece que a capacidade das polícias esteja esgotada para que, em situações de normalidade social, seja necessária a complementaridade através da intervenção das forças armadas com carácter coactivo. Consideramos que, além das limitações constitucionais ao emprego em missões de polícia das forças armadas, que poderão ser alteradas numa qualquer revisão do texto da lei suprema do estado, não devem ser confundidas as funções policiais com a componente militar das forças armadas, mantendo-se a autonomia entre estas.

A análise da questão do terrorismo, amplamente debatida após os atentados de 11 de Setembro de 2001 e os seguintes de Madrid e Londres, sendo uma matéria séria e preocupante não encerra em si, a principal causa da insegurança das populações. Por conseguinte não deve ser usada como argumento assustador sempre que se debate a segurança e defesa, legitimando a intervenção das forças armadas na segurança interna. A resolução 1368, de 12 de Setembro de 2001 do Conselho de Segurança da ONU, classificou os atentados como uma *“ameaça à paz e à segurança internacionais”* condenando os ataques terroristas e apelando a todos os países membros para ajudarem na condenação dos responsáveis pelos ataques. A resolução menciona o direito individual ou colectivo de autodefesa e as convenções internacionais antiterroristas e as resoluções do Conselho de Segurança, incluindo a Resolução 1269 (de 1999). No seguimento foi aprovada a Resolução 1373, de 28 de Setembro de 2001, com medidas e estratégias para combater o terrorismo internacional. Nesta resolução ficou decidido que os estados devem garantir que actos terroristas sejam considerados graves delitos criminais pelas leis nacionais de cada país, e que a gravidade de tais actos se reflecta na pena a eles imputada, através do apoio mútuo e da cooperação ao nível das investigações ou procedimentos criminais relacionados ao apoio e financiamento de actos terroristas. O Conselho de Segurança apontou como preocupação a *“relação próxima entre o terrorismo internacional, o crime organizado transnacional, drogas ilícitas, lavagem de dinheiro e tráfico de material nuclear, substâncias químicas e biológicas, enfatizando a necessidade de aperfeiçoar a coordenação de esforços a nível nacional, sub-regional,*



*regional e internacional que fortifiquem uma solução mundial para esta ameaça contra a segurança internacional.”*

Apesar de qualificar a ameaça terrorista como ameaça à paz e à segurança internacionais, grave e como preocupação de todos os estados extraímos do texto das resoluções propostas de medidas estratégicas e operacionais ao nível da criminalidade, da intervenção policial cooperativa e colaborativa eficaz, ao nível da partilha e troca oportuna de informações e de informações policiais.

Também neste contexto não foram consideradas as forças armadas como recurso de intervenção interno para prevenir e/ou combater o terrorismo através da resposta armada.

Como temos vindo a defender nas forças armadas assenta a defesa militar do estado, cujo recurso a meios armados e coactivos, se deve manter em exclusivo contra ameaças externas. A prova de que a sua intervenção é imparcial e politicamente neutra, garantindo a unidade nacional impõe que não sejam responsáveis pela ordem interna. É esta a tendência nas democracias consolidadas do norte da Europa, EUA e Canadá. Não encontramos nestes países modelos nacionais cujas forças armadas tenham intervenção interna. Atentos à evolução dos países europeus constatamos que o intervencionismo militar no quotidiano social e na vida política se diluem com a evolução das democracias. São os países do sul do continente europeu onde a história nos mostra maior intervencionismo militar, nomeadamente na história de Portugal, Espanha, Grécia, Polónia e Roménia. Nestes países as forças armadas fizeram quebrar regras políticas, derrubar regimes, criar constituições e alterar ordenamentos jurídicos. Nestes países as forças armadas detiveram o poder de intervir nos destinos internos do país, sempre que fortes alterações da ordem, convulsões sociais ou manifestações se precipitaram sem que o poder político tivesse capacidade, através das forças de segurança, de garantir a estabilidade. Não deve ser este o seu papel, a sua missão, o seu “*core business*”. Devem assumir, no âmbito da intervenção armada, a preparação específica e técnica permanente, desenvolvida com elevados graus de profissionalismo para garantirem a independência e unidade do estado e intervirem sob tutela do poder político.

É em países de África, Ásia e América latina que vamos encontrar o maior intervencionismo militar na vida civil e política dos estados, nomeadamente nos



regimes ainda militares ou que o foram até à segunda metade do século XX, como Chile, Argentina, Uruguai, Brasil, Paraguai, Bolívia ou Peru na América latina, Sudão, Somália ou Etiópia em África e Iraque, Birmânia, China, Filipinas, Cambodja na Ásia.

Como identificamos, a missão das forças armadas não se esgota na intervenção armada, a CRP prevê a sua intervenção no âmbito da protecção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, incluindo situações graves de catástrofe ou calamidade pública que não exijam suspensão de direitos. A recente tragédia na ilha da Madeira, o temporal de 20 de Fevereiro de 2010, enquadra a situação em que a intervenção das forças armadas no âmbito da protecção civil e apoio às populações é requerida e empregue de forma imprescindível, aos níveis terrestre, marítimo e aéreo. A intervenção das forças armadas em casos de situações de acidente grave, catástrofe ou calamidade, de origem natural ou tecnológica é feita nos termos da Lei de Bases da Protecção Civil<sup>296</sup>, onde, entre outros, são consideradas as forças armadas como agente de protecção civil.<sup>297</sup>

*“As Forças Armadas colaboram, no âmbito das suas missões específicas, em funções de protecção civil”<sup>298</sup>, sendo estas formas definidas no Artigo 54º do mesmo diploma, podendo revestir-se seguintes diversas formas, tais como “acções de prevenção, auxílio no combate e rescaldo em incêndios, reforço do pessoal civil nos campos da salubridade e da saúde, em especial na hospitalização e evacuação de feridos e doentes, acções de busca e salvamento, disponibilização de equipamentos e de apoio logístico para as operações, reabilitação de infra-estruturas, execução de reconhecimentos terrestres, aéreos e marítimos e prestação de apoio em comunicações.”*

Relativamente a tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações<sup>299</sup> fora das missões de protecção civil podemos enquadrar as tarefas relacionadas com a construção de redes

<sup>296</sup> Lei nº 27/2006 de 3 de Julho;

<sup>297</sup> Alínea c) do nº 1 da Lei 27/2006 de 3 de Julho;

<sup>298</sup> Artigo 52 da Lei 27/2006 de 3 de Julho;

<sup>299</sup> OUTRAS MISSÕES DE INTERESSE PÚBLICO - São as missões desempenhadas em apoio às autoridades civis, destinadas à cooperação com as várias estruturas civis do estado: em caso de emergências públicas, nomeadamente apoiando a protecção civil no combate a incêndios florestais ou outras calamidades; em proveito do bem-estar das populações, nomeadamente na busca e salvamento no mar, fiscalização da zona económica exclusiva, prestando apoio em termos de construções, em proveito de autarquias locais. ([www.mdn.gov.pt](http://www.mdn.gov.pt));



de comunicação, estradas e engenharia, de transporte e de abastecimento público de água, gás ou electricidade, a que podemos designar como intervenção social.

Das tarefas enunciadas e do seu enquadramento constitucional e legal não podemos concluir pela necessidade da intervenção das forças armadas na segurança interna. A garantia da integridade das infra-estruturas referidas e das populações compete às forças de segurança do país. No caso de ocorrerem situações de maior gravidade e intensidade e que sejam declarados os estados de excepção – sítio ou emergência – a CRP<sup>300</sup> remete para lei própria<sup>301</sup> as condições de intervenção das forças armadas.

Na lei de bases da protecção civil estatui-se que a protecção civil em estado de excepção ou de guerra assume enquadramento distinto. *“Em situação de guerra e em estado de sítio ou estado de emergência, as actividades de protecção civil e o funcionamento do sistema instituído pela presente lei subordinam-se ao disposto na Lei de Defesa Nacional e na Lei sobre o Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência.”*<sup>302</sup>

## 7.2. - LEI DE DEFESA NACIONAL<sup>303</sup>

Revisitamos os objectivos da Defesa Nacional dando ênfase para o conceito de *“qualquer agressão ou ameaça externas”* contra a soberania do Estado, a independência nacional e a integridade territorial de Portugal, bem como assegurar a liberdade e a segurança das populações e a protecção dos valores fundamentais da ordem constitucional. Nos termos deste diploma *“as Forças Armadas são a instituição nacional incumbida de assegurar a defesa militar da República.”*

É neste diploma que ganha acento o conceito estratégico de defesa nacional,<sup>304</sup> cujo objectivo é definir as prioridades do estado em matéria de defesa, de acordo com o interesse nacional. Verificamos que a política de defesa nacional assenta na componente militar e nas componentes sectoriais capazes de satisfazer os objectivos da defesa nacional.

<sup>300</sup> N.º 7 do artigo 275.º da CRP;

<sup>301</sup> Lei n.º 44/86, de 30 de Setembro;

<sup>302</sup> Artigo 59.º da Lei 27/2006 de 3 de Julho;

<sup>303</sup> Lei 31-A/2009, de 7 de Julho;

<sup>304</sup> Artigo 7.º da Lei 31-A de 7 de Julho;



O artigo 5º da Lei de defesa nacional vem definir os objectivos permanentes da política de defesa nacional, que devem ser analisados com base nos objectivos da defesa nacional contra “agressões ou ameaças externas”.

As orientações fundamentais da política de defesa nacional da responsabilidade do governo e do seu programa político são, no caso concreto, genéricas não acrescentando matéria conclusiva par o capítulo em análise. De acordo com o programa do XVIII governo “As Forças Armadas deverão, igualmente, assumir a sua parte nas missões de luta contra agressões e ameaças transnacionais, nos termos da lei e em coordenação com os instrumentos internos para esse combate, nomeadamente as Forças e Serviços de Segurança.”<sup>305</sup>

As missões das forças armadas plasmadas no artigo 24º da LDN consubstanciam as normas constitucionais, prevendo também a cooperação com as forças e serviços de segurança, tendo em vista o cumprimento conjugado das respectivas missões no combate a agressões ou ameaças transnacionais, bem como a colaboração nas missões de protecção civil e em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações. Encontramos ainda nesta artigo a referência par ao emprego das forças armadas em situações de excepção, nos termos da CRP e da lei.

A alínea a) do nº1 do artigo 24 da LDN e alínea a), nº 1 do artigo 4º da LOBOFA dispõe como missão das FA “desempenhar todas as missões militares necessárias para garantir a soberania, a independência nacional e a integridade territorial do Estado” (sublinhado do autor) o que deve ser analisado conjuntamente com a alínea i) do nº 2 do artigo 3º da LOGNR que define como missão da GNR “Cumprir, no âmbito da execução da política de defesa nacional e em cooperação com as Forças Armadas, as missões militares que lhe forem cometidas” e em termos inclusivos.

A GNR cumpre missões militares nos termos da lei e da sua condição, preparação, treino em meios, nomeadamente Missões de vigilância e de ligação entre forças fixas ou móveis, missões no âmbito da segurança de áreas da retaguarda, missões de contra-guerrilha, como força de quadrícula, missões de ocupação e defesa de infra-estruturas críticas e pontos sensíveis, missões de combate de ruas, missões de operações especiais, missões de polícia militar, missões de inactivação e supressão

<sup>305</sup> [www.portugal.gov.pt](http://www.portugal.gov.pt), consultado em Março de 2010;





de engenhos explosivos. Ainda actuando, independente ou integrada, em operações militares de âmbito mais vasto, a Guarda está apta a cumprir as missões seguintes, de guarda, ocupação e segurança de infra-estruturas críticas, patrulhas de reconhecimento, ligação e contra-infiltração, controlo de danos, controlo da população, de refugiados e de transviados, fiscalização da circulação, abertura e segurança de itinerários e protecção e regulação do movimento de colunas auto e pesquisa, recolha e tratamento de informações, expressas no artigo 15º nº 1 e 2 do Regulamento Geral do Serviço da Guarda (RGSGNR).

Desta análise somos por concluir que o legislador foi além do razoável e a LDN foi excessiva quando reservou para as FA “todas as missões militares” que como demonstramos também são cumpridas pela GNR desde a sua origem, fazendo parte integrante da sua matriz constitucional enquanto força de segurança de natureza militar.

### 7.3. - A LEI ORGÂNICA DE BASES DA ORGANIZAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS<sup>306</sup>

A lei orgânica de bases da organização das forças armadas, diploma estruturante da organização das forças armadas não trás matéria distinta dos diplomas anteriores relativamente à intervenção das FA na segurança interna. Mantém o enquadramento constitucional das missões e, relativamente às missões militares, esta lei define que as FA não só desempenham as missões tradicionais, como podem passar a desempenhar, em colaboração com as forças de segurança, missões de combate às ameaças transnacionais.<sup>307</sup>

### 7.4. - CONCEITO ESTRATÉGICO DE DEFESA NACIONAL<sup>308</sup>

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional<sup>309</sup> (CEDN) é o diploma legal que define os aspectos fundamentais da estratégia global do estado, adoptada para a consecução dos objectivos da política de defesa nacional.

<sup>306</sup> Lei 1-A/2009, de 7 de Julho;

<sup>307</sup> Alínea e) do nº 4 da lei 1-A/2009 de 7 de Julho;

<sup>308</sup> Anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/03;

<sup>309</sup> O actual é o terceiro pós 25 de Abril de 1974;



O CEDN enuncia os valores permanentes da defesa nacional e afirma que é objectivo da defesa nacional garantir a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou *ameaça externas*.

Segundo este documento, *“a defesa nacional garante ainda a liberdade de acção dos órgãos de soberania, o regular funcionamento das instituições democráticas, a possibilidade de realização das tarefas fundamentais do estado e o reforço dos valores e capacidades nacionais, assegurando a manutenção ou restabelecimento da paz em condições que correspondam aos interesses nacionais.”*

Para o CEDN, o nosso país deverá estar preparado para dissuadir e, se necessário, enfrentar qualquer agressão armada ao seu território, à sua população, às suas forças armadas ou ao seu património, seja no quadro de um conflito generalizado, seja no quadro de um ataque localizado. Indica também como ameaças relevantes para Portugal *“o terrorismo e a proliferação de armas de destruição maciça, o crime organizado transnacional e os atentados ao nosso ecossistema.”*

Relativamente às missões e capacidades das FA, o CEDN atesta que são as forças armadas quem garante *“a defesa militar do país, a concretização dos objectivos do estado e satisfaz os seus compromissos internacionais, actuando como instrumento da política externa.”*

De acordo com o CEDN e cumprindo os preceitos constitucionais, as forças armadas devem *“ter capacidades para, em colaboração com as forças de segurança, na ordem interna, e em estreita relação com os aliados, na ordem externa, prevenir e fazer face às ameaças terroristas”* e ainda *“ter capacidade para, nos termos da lei, participar na prevenção e combate a certas formas de crime organizado transnacional, especialmente o tráfico de droga, o tráfico de pessoas e as redes de imigração ilegal, e para participar na prevenção e combate contra as ameaças ao nosso ecossistema.”*

Estas capacidades de intervenção clara das FA na segurança interna, abordadas, de forma genérica, nesta Resolução do Conselho de Ministros de 2003 não tiveram efectivo avanço operacional nos últimos 7 anos, apesar das várias incursões teórico e doutrinárias, essencialmente por se constituírem inconstitucionais. Este conceito estratégico, assente numa resolução do conselho de ministros não passou de uma declaração de intenções, com fraca força legislativa e nulidade de efeitos, é como



se não existisse. Exige-se a reformulação de um CEDN actual e integrada no conceito lato de segurança nacional.

O CEDN e a política externa não fazem qualquer referência à GNR, salientando apenas colaboração entre as forças armadas e as forças de segurança.

## 7.5. – CASOS DE ESTUDO

Como exemplos mal sucedidos da intervenção militar na segurança interna poderíamos evocar diversos países sem democracia ou com democracias frágeis, mas nesses esta discussão ainda não se coloca, pois o tradicional envolvimento militar nas questões internas e de âmbito policial é recorrente e confunde-se com o exercício político, como os recentes confrontos na Tailândia. Nos países com democracias consolidadas, nomeadamente nos países da Europa, a intervenção das forças armadas nas missões de segurança interna – função polícia – reduz-se aos casos de situações de excepção.

### 7.5.1. – Tumultos em Los Angeles em 1992<sup>310</sup>

O que ficou conhecido com os “*tumultos de Los Angeles*” teve início com a absolvição de quatro polícias brancos que espancaram um motorista negro “*Rodney King*.” Um cidadão gravou a detenção ocorrida em 3 de Março de 1991 e o vídeo foi transmitido sistematicamente pela televisão norte-americana, omitindo a parte em que o motorista resistia à detenção e agredia os polícias. O veredicto do “*julgamento de Rodney King*” foi anunciado em 29 de Abril 1992, às 3:15. Uma hora depois, o tumulto começou.

Esta absolvição surpreendeu as chefias da polícia da cidade e os responsáveis políticos. A cidade não estava preparada para reagir aos tumultos. As manifestações aumentaram, com actos de vandalismo e desordem pública. Os agentes de polícia eram poucos e com pouca preparação e equipamento para controlar, manter e repor a ordem. Perante a paralisia inicial da polícia de *Los Angeles* foi accionado o plano de ajuda mútua.<sup>311</sup> Contudo a não existência de qualquer plano anti-motim fez com que a escalada dos tumultos aumentasse, precipitando o presidente da câmara e o

<sup>310</sup> María José Moyano Rasmussen, Monterey, Califórnia, Outubro de 1999.

<sup>311</sup> Este plano é accionado quando a situação de emergência ultrapassa a capacidade do xerife ou chefe de polícia local;



governador da Califórnia par ao pedido de ajuda a forças militares. Dois mil militares da Guarda Nacional da Califórnia<sup>312</sup> foram mobilizados naquela noite, com mais dois mil no segundo dia dos tumultos, 30 de Abril de 1992. Esta mobilização poderia ter sido a solução para controlar os tumultos, pois a maioria residiam e conheciam bem os bairros onde ocorriam os tumultos, estavam habituados a desempenhar missões de apoio a civis e muitos tinha estado nos tumultos de 1965. No entanto não lhes foi dado tempo para controlarem os motins. No terceiro dia dos tumultos o Presidente Bush autorizou o destacamento de tropas regulares do exército e fuzileiros navais. No dia 2 de Maio de 1992 (4º dia de tumultos) estavam em Los Angeles 10465 guardas, 2023 soldados do exército, 1508 fuzileiros e 1717 polícias federais.

Provou-se mais tarde que esta mobilização maciça era desnecessária, o motim tinha acabado após a primeira noite, dando lugar a saques em espiral. Não estávamos perante manutenção da ordem, mas necessidade de a repor. As missões a atribuir às tropas mobilizadas eram tecnicamente missões de polícia.

Entre as várias razões apontadas para que as tropas não estivessem em condições de cumprir esta missão de segurança interna têm sido apontadas, a falta de familiarização com os bairros e com os problemas sócio-criminais, os meios de comunicações não eram adequadas para ambiente de cidade e não eram inter operáveis com os da polícia, não dispunha de informações policiais (*intelligence*), sabendo que muitas vezes estas depende de colaboradores e/ou informadores, não detinham conhecimento sobre os grupos de bairro (ganges) e os militares não tinham formação para uso mínimo e gradual da força. Apesar de serem definidas as regras de utilização de armas letais, a verdade é que os soldados não disponham de outras armas ou meios coercivos intermédios.

### **7.5.2. - Exército do UK no controlo do terrorismo na Irlanda do Norte 1969-2000<sup>313</sup>**

Este caso refere-se à intervenção do exército do Reino Unido no território da Irlanda, concretamente na província Ulster,<sup>314</sup> onde tradicionalmente o IRA<sup>315</sup>

<sup>312</sup> <http://www.calguard.ca.gov> – A Guarda Nacional da Califórnia é uma força militar, considerada reserva, financiada pelos estados. Com excepção de um corpo profissional, a maioria dos soldados desta força desempenham outras actividades, cumprindo apenas em parte do ano a obrigações militares e formação;

<sup>313</sup> María José Moyano Rasmussen, Monterey, Califórnia, Outubro de 1999;



recorria a métodos terroristas, principalmente ataques bombistas e emboscadas com armas de fogo.

Em 1969 o exército marchou para a Irlanda do Norte, para se constituir como o apoio militar ao poder civil, ou seja reforçarem e/ou substituírem a polícia no combate ao terrorismo. O exército assumiu a responsabilidade da ordem pública, do terrorismo e a polícia ficou subordinada ao poder do exército, relegada para combater o que ficou conhecido pelo *“ordinary decent criminals”* em áreas protestantes, sendo o exército a impor a lei e ordem nas áreas católicas. Iniciou-se um período de saturação de patrulhamento, postos de observação rural e urbana, buscas domiciliárias, controlo de veículos e criação de redes de informadores.

Em 1977 o governo decidiu iniciar a *“era da primazia da polícia”* com objectivo de democratizar a aplicação da lei e pelo facto da presença constante de militares nas ruas dava legitimidade ao IRA para considerar os seus prisioneiros como prisioneiros de guerra. Esta mudança para a *“primazia da polícia”* foi mal aceite pelo exército mantendo-se como mera operação de cosmética até meados da década de 80, quando a polícia começou a reassumir poder, fazendo buscas domiciliárias, controlo de veículos e manifestações públicas. O exército manteve independência operacional e dedicava-se também a vigilâncias e seguimentos a entidades civis, executadas à paisana.

Com base em estudos sobre histórias de vida de ex terroristas conclui-se que não é possível eliminar o terrorismo através da força das armas. Este método fortalece a coesão dos grupos, reforça a organização e potencia o aumento nos níveis da violência. Existem apenas dois casos onde a repressão militar pôs fim a campanhas terroristas, Argentina e Peru. Em ambos os casos à custa de grosseiras violações aos direitos humanos. Em países democráticos estas *“guerras sujas”* não são admissíveis, portanto, a não ser que a repressão militar seja de tal escala que extermine

<sup>314</sup> Ulster - é uma das quatro províncias históricas ou tradicionais da Irlanda, dividida em nove condados, dos quais seis, actualmente, localizam-se na Irlanda do Norte e três na República da Irlanda. A província não possui funções administrativas. A Irlanda do Norte é frequentemente mencionada como *Ulster* ou *província do Reino Unido*, estes termos podem causar confusão, uma vez que uma parte da província histórica do Ulster faz parte da República da Irlanda;

<sup>315</sup> *Irish Republican Army* -O Exército Republicano Irlandês, mais conhecido como IRA, é um grupo paramilitar católico e integralista, que pretende a separação da Irlanda do Norte do Reino Unido e anexação à República da Irlanda;



totalmente a organização terrorista – só possível violando os direitos humanos – é contraproducente e não resolve o problema, apenas estimula mais violência.

### **7.5.3. – Causas do insucesso nas intervenções**

A análise da intervenção dos militares das forças armadas na aplicação da lei em sistemas de segurança interna, assentes nos casos anteriores, permite enumerar algumas características e dinâmicas marcantes deste tipo de intervenções, extrapoláveis a outros teatros de operações policiais:

1. Todas as missões desempenhadas pelas forças armadas eram missões de polícia, tipicamente desempenhadas pelas forças de segurança;
2. Em ambos os casos a intervenção das forças armadas resumiu-se ao controlo de veículos, buscas domiciliárias, trânsito, protecção de estabelecimentos comerciais e patrulhamento;
3. As forças armadas não contribuíram com capacidades específicas para a resolução das crises;
4. Ambas as situações não apresentavam quaisquer características que pudessem requerer a intervenção das forças armadas;
5. Os militares não estavam treinados, nem equipados para executarem o trabalho das polícias;
6. Os militares não conheciam o terreno, não conheciam a geografia da sua área de responsabilidade. Não disponham de informação social e cultural da área, ou seja não conheciam o adversário e o ambiente operacional;
7. Os equipamentos dos militares, tais como os rádios não estavam preparados e não funcionavam nas melhores condições no ambiente de cidade;
8. A falta de preparação policial dos militares foi um entrave à intervenção;



9. Outro grande problema nestes teatros de operações policiais com intervenção dos exércitos é a falta de interoperabilidade<sup>316</sup> entre os equipamentos e sistemas da polícia e os dos militares do exército;
10. Verifica-se concorrência e competição entre a polícia e o exército pelo domínio da segurança, criando rivalidades que prejudicam a segurança na globalidade;
11. As forças de segurança são formadas, instruídas e treinadas para actuarem sob o princípio da mínima força, perante um adversário que devem conter, reprimir e deter, com o mínimo dano. As forças armadas, pelo contrário, encerram a sua preparação no princípio da máxima força, perante um inimigo que devem abater e capitular;
12. Os polícias são formados para utilizarem meios não letais, controlo de multidões e alterações da ordem pública, os militares das FA não recebem essa formação.

Pretende-mos ilustrar, por um lado como é desnecessária a intervenção das FA na segurança interna além do previsto na CRP e na lei, por outro como é delicado e perigosa a intervenção para além dessas limitações legais.

A nossa tese ambiciona demonstrar que Portugal possui um quadro constitucional e legal ajustado às necessidades do país e que é aconselhável que não sejam feitas alterações constitucionais no sentido de massificar a SI com intervenções das FA, devendo o seu emprego ser suplementar e de colaboração com as forças de segurança.

---

<sup>316</sup>A Interoperabilidade é um conceito simples, mas a sua implementação pode ser complexa. A sua definição mais simples é ligar pessoas, dados e diferentes sistemas (Marco Santos - responsável pela Estratégia de Plataformas da Microsoft em Portugal);



***CAPÍTULO VIII***  
***Plano de investigação***





## PARTE II – TRABALHO DE CAMPO

### CAPITULO VIII – PLANO DE INVESTIGAÇÃO

*“Vale mais nunca pensar em procurar a verdade de alguma coisa que fazê-lo sem método”.*

*René Descartes*

Findo o enquadramento teórico do trabalho, para atingir os objectivos inicialmente definidos, segue-se a investigação de campo.

Assim, nesta grelha operacional de investigação são expostas as hipóteses práticas e a metodologia de análise, através da caracterização da unidade de análise (população estudada), da definição da amostra e da apresentação dos instrumentos e técnicas.

#### 8.1. - HIPÓTESES OPERACIONAIS

A utilização de um método de observação indirecta, ou seja, por inquéritos permite abordar mais opiniões e experiências do que aquelas que seriam possíveis de abordar com um método de observação directa.

Neste capítulo aprofunda-se a pergunta de partida, bem como os métodos, as técnicas e as hipóteses que, segundo Bruno Deshadies, (1992:270) *“derivam ou da observação (caso da hipótese indutiva) ou de uma teoria capaz de estabelecer previsões (caso da hipótese dedutiva)”* que é o caso. Devendo sempre estas hipóteses de partida ser formuladas antes do início da pesquisa.

As hipóteses apresentadas são exíguas à dimensão do trabalho, contudo, visam englobar os aspectos mais importantes para responder ao problema inicial. Assim, definimos as seguintes hipóteses decorrentes dos objectivos, das perguntas iniciais e derivadas de investigação e da revisão da literatura:



Tabela 1 - Hipóteses operacionais

Nº	HIPÓTESE
H_1	O sistema político internacional, as ameaças e os riscos mudaram e exigem novas respostas no âmbito da segurança e defesa.
H_2	A Segurança continua independente da defesa e virada exclusivamente para o interior do território nacional.
H_3	A ordem mundial alterou-se, alterando-se também as ameaças e os conceitos tradicionalmente dicotómicos de segurança e defesa, devendo as forças armadas integrar as missões de segurança interna.
H_4	A Lei de Segurança Interna alterou o conceito de Segurança Interna.
H_5	O novo conceito de segurança interna pressupõe a participação integrada de diversos sistemas nacionais.
H_6	As forças e serviços de segurança em Portugal devem ter tutela única no MAI.
H_7	O SG do SSI é a entidade chave para operacionalizar a segurança interna.
H_8	O sentimento de insegurança das populações deriva das ameaças e riscos do terrorismo e criminalidade transnacional.
H_9	O modelo dual de forças de segurança está actual e deve ser mantido em Portugal.
H_10	O SSI veio aumentar objectivamente a cooperação entre as forças e serviços de segurança.
H_11	Existem demasiadas instituições em Portugal com competências de polícia.
H_12	Nas OAP as missões típicas de polícia podem ser desempenhadas pelas forças armadas.
H_13	A intervenção das forças de segurança em OAP elimina ameaças no estrangeiro antes de se repercutirem em Portugal.
H_14	A GNR constitui uma reserva nacional, sendo fundamental ao sistema de segurança interna.
H_15	A natureza militar da GNR é uma mais-valia quer em missões internas, quer externas.
H_16	A GNR é a única força de segurança de natureza militar portuguesa e dispõe de condições de actuação em todo o espectro das Operações de Apoio à Paz (OAP).
H_17	A GNR tem legitimidade, suporte legal e constitucional para construir a paz além fronteira.
H_18	Os contratos locais de segurança são uma mais-valia para a segurança interna.

## 8.2. - MÉTODOS E TÉCNICAS

O trabalho de campo baseou-se na aplicação do inquérito, que possibilitou a colheita de opiniões dos principais responsáveis pelas forças de segurança nacionais - oficiais superiores e generais comandantes das unidades da GNR e da PSP - segundo a técnica da observação indirecta.<sup>317</sup>

No preenchimento dos inquéritos foi usada a administração directa<sup>318</sup> e no tocante ao tipo de questões o questionário é composto por questões fechadas e, quanto ao conteúdo, é composto por perguntas que dizem respeito a factos e por

<sup>317</sup>No caso da administração indirecta o investigador dirige-se ao sujeito para obter a informação procurada. Na observação indirecta, o instrumento de observação é um questionário ou guião de entrevista." (Quivy & Campenhoudt, 2005, p. 164);

<sup>318</sup> Chama-se de administração directa quando é o próprio indivíduo que o preenche. O questionário é-lhe endereçado indirectamente pelo correio ou qualquer outro meio. (Quivy & Campenhoudt, 2005, p. 188);



perguntas que se debruçam sobre opiniões. As perguntas foram concebidas para que a resposta pudesse ser dada segundo a *Escala de Likert*<sup>319</sup>, com cinco possibilidades de resposta [1 a 5], em que a pontuação mais alta, (5), corresponde a (Concordo totalmente) e a oposta, (1), corresponde a (Discordo totalmente).

O tratamento dos dados recolhidos foi feito através da análise estatística, por tratamento de inquérito especialmente elaborado pelo autor para este trabalho e com recurso à ferramenta informática SPSS<sup>320</sup> versão 15.0 para Windows.

### 8.2.1. - Inquérito por Questionário

De acordo com Ghiglione e Matalon (2001:p.105), *“um processo de inquirição deve começar por uma fase qualitativa, sob a forma de um conjunto de entrevistas não directivas ou estruturadas, a que se segue uma fase quantitativa.”* Igualmente, entende-se que a aplicação de um questionário a uma amostra permite uma inferência estatística através da qual se verificam as hipóteses elaboradas no decurso da primeira fase. Nestes termos, foram aplicadas nesta fase do trabalho, um conjunto de entrevistas, a uma amostra seleccionada de inquiridos, tendo em conta a sua experiência profissional.

### 8.2.2. - Fases da concepção

Este inquérito foi submetido a um teste de coerência e validação a *“indivíduos pertencentes à população e a especialistas no domínio técnico-científico em investigação”* (Sarmiento:2008:p.28). Como resultado desta etapa foram feitas algumas correcções, a maioria das quais relacionadas com a linguagem utilizada, com vista à simplificação das perguntas.

Os questionários foram enviados por correio e dentro de cada envelope seguiu um segundo envelope, já endereçado ao autor, para facilitar a devolução do inquérito preenchido. Acompanhou também o inquérito uma carta de apresentação<sup>321</sup> sobre o autor, o tema e os objectivos do trabalho, bem como as instruções para o seu correcto

<sup>319</sup> A **Escala Likert** é um tipo de escala usada comumente em questionários. É a escala mais usada em pesquisas de opinião;

<sup>320</sup> **SPSS** é um software aplicativo (programa de computador) do tipo científico, acrónimo de *Statistical Package for the Social Sciences* - pacote estatístico para as ciências sociais;

<sup>321</sup> Se se tratar de um questionário enviado por via postal, é importante que a apresentação do documento não seja dissuasiva e que este seja acompanhado por uma carta de introdução clara, precisa e motivante.” (Quivy & Campenhoudt, 1997, p. 184);



preenchimento, garantindo-se a confidencialidade das respostas e motivando os inquiridos para a resposta.

O envio dos questionários foi feito no mês de Dezembro de 2009, tendo como limite de recepção o dia 8 de Fevereiro de 2010.

### 8.3. - ESCOLHA DA AMOSTRA

Quivy e Campenhoudt referem quais as três hipóteses com as quais o investigador se depara no que diz respeito à escolha da amostra *“ou recolhe dados e faz incidir as suas análises sobre a totalidade da população coberta por esse campo, ou a limita a uma amostra representativa desta população, ou estuda apenas algumas componentes muito típicas, ainda que não estritamente representativas, dessa população.”* (1997, p. 160). Os critérios escolhidos para a definição da população<sup>322</sup> impuseram a escolha dos oficiais gerais e oficiais superiores com funções de comando<sup>323</sup>, direcção ou chefia dos comandos funcionais e de Unidades da GNR e da PSP. Os inquéritos por questionários foram aplicados com base numa amostragem<sup>324</sup> intencional ou de casos típicos<sup>325</sup>.

Para garantirmos a representatividade da amostra, recorremos à tabela estatística de ARKIN e COLTON e formámos um subconjunto – a amostra - de 104 indivíduos, para um nível de confiança de 95,5% e uma margem de erro de 10%. (Arkin & Colton, 1976, pag.174). Foram distribuídos 104 inquéritos e validadas 80 respostas, o que equivale a 77% de concretização.

<sup>322</sup> Universo ou População é o conjunto de elementos abrangido por uma mesma definição, (...) têm uma ou mais características comuns a todos eles, características que os diferenciam de outros conjuntos de elementos. (Carmo & Ferreira, 1998, pag. 191);

<sup>323</sup> Comandantes e 2º Comandantes;

<sup>324</sup> Amostragem é o processo de selecção de uma amostra. (Carmo & Ferreira, 1998, pag. 191);

<sup>325</sup> A amostra intencional ou de casos típicos é uma amostra composta por elementos seleccionados intencionalmente, porque se considera que esses elementos possuem as características que são típicas ou representativas da população. Este tipo de amostragem é o melhor exemplo de técnica de amostragem utilizada quando existem grandes limitações em tempo e nos recursos disponíveis (Carmo & Ferreira, 1998, pag. 198);

***CAPÍTULO IX***  
***Resultados da investigação***





## CAPITULO IX – APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo pretendemos apresentar e discutir os resultados da investigação levada a efeito através do questionário aplicado. Por um lado importa caracterizar a amostra, por outro analisar cada uma das questões do inquérito. Considerando que os inquiridos integram a GNR e a PSP, vamos ainda analisar em cada questão, as tendências de resposta consoante a instituição. Para fazer esta análise recorreremos aos testes *Mann-Whitney*.<sup>326</sup> Nas questões dicotómicas (concordo, discordo) optámos por utilizar o teste do *Qui-Quadrado*,<sup>327</sup> com objectivo de identificar possíveis diferenças na distribuição das percentagens das respostas em função da instituição. Foi ainda utilizado o teste *Kolmogorov-Smirnov*.<sup>328</sup> Em todos estes testes, para facilidade de interpretação, utilizámos os valores das médias nas respectivas respostas e não os valores das médias das ordens.

O nível de significância para aceitar ou rejeitar a hipótese nula (hipótese de igualdade) foi fixado em  $(\alpha) \leq 0,05$ .

### 9.1. - CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA

#### 9.1.1. - Instituição a que pertence

Dos 80 inquiridos que colaboraram no estudo, 69,0% estão afectos à GNR e 31,0% estão afectos à PSP.

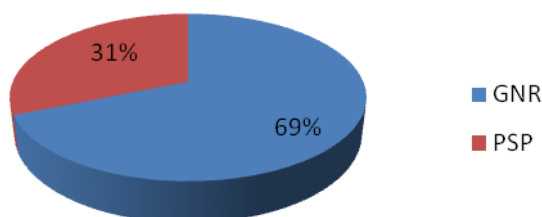


Gráfico 1- Instituição

<sup>326</sup> Teste não paramétrico que serve para comparar duas amostras independentes (dois grupos) em variáveis dependentes de tipo ordinal;

<sup>327</sup> Serve para testar a hipótese com duas variáveis de tipo qualitativo relacionadas. Neste caso estamos a comparar as duas instituições (variável nominal) com a concordância ou discordância com a afirmação (variável dicotómica);

<sup>328</sup> É utilizado para verificar se os valores de uma variável apresentam distribuição normal;





### 9.1.2. - Instituição de origem

No que diz respeito à instituição de origem, verificamos que mais de metade da amostra é oriunda da GNR (54,0%), seguindo-se a PSP (29,0%), o Exército (13,3%) e extinta Guarda-fiscal (4,0%). Importa aqui referir que os Tenentes-Generais e Majores-Generais ao serviço na GNR pertencem aos quadros do exército português, em virtude da instituição ainda não ter militares com estes Postos. Na PSP, alguns postos, apesar de pertencerem aos quadros da instituição podem ter origem de carreira no exército.

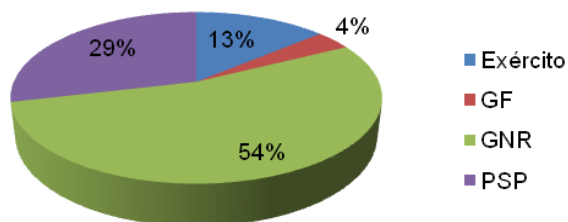


Gráfico 2 - Quadro de origem

### 9.1.3. – Escalão Etário

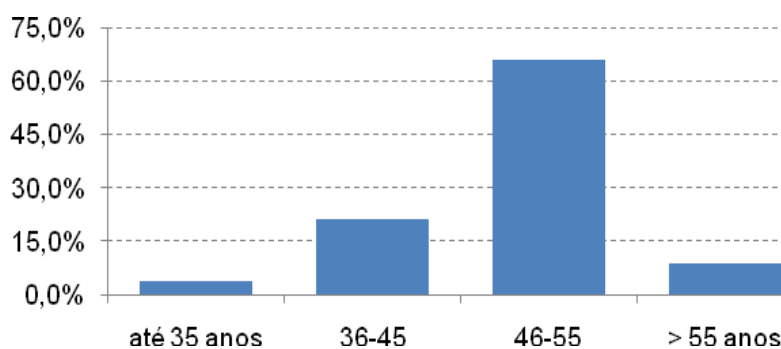


Gráfico 3 - Escalão Etário

A média de idades dos inquiridos é de 49,2 anos (desvio padrão = 5,8 anos), o mais novo tem 28 anos e o mais velho 60 anos. Em termos de distribuição por escalões etários, há uma sobre representação do escalão 46-55 anos que compreende 66,2% do total de inquiridos. Os mais novos e os mais velhos representam, respectivamente 3,8% e 8,8%.



#### 9.1.4. – Posto Hierárquico

Tabela 2 – Posto Hierárquico

Posto	FREQUÊNCIA	%	% VÁLIDA	% ACUMULADA
COMISSÁRIO - PSP	1	1,3	1,3	1,3
<b>CORONEL - GNR</b>	<b>12</b>	<b>15,0</b>	<b>15,0</b>	<b>16,3</b>
<b>INTENDENTE - PSP</b>	<b>12</b>	<b>15,0</b>	<b>15,0</b>	<b>31,3</b>
MAJOR - GNR	5	6,3	6,3	37,5
MAJOR-GENERAL - GNR	6	7,5	7,5	45,0
SUBINTENDENTE - PSP	9	11,3	11,3	56,3
SUPERINTENDENTE-CHEFE - PSP	3	3,8	3,8	60,0
<b>TENENTE-CORONEL -GNR</b>	<b>27</b>	<b>33,8</b>	<b>33,8</b>	<b>93,8</b>
TENENTE - GNR	2	2,5	2,5	96,3
TENENTE-GENERAL - GNR	3	3,8	3,8	100,0
TOTAL	80	100,0	100,0	

Em termos de posto, os Tenentes-coronéis são largamente maioritários (33,8%), seguindo-se depois, em igualdade percentual, os postos de Coronel e de Intendente (15,0%).

#### 9.1.5. – Concelho de actividade

Tabela 3 - Concelho de actividade profissional

CONCELHO	FREQUÊNCIA	%	CONCELHO	FREQUÊNCIA	%
AVEIRO	2	2,5	LEIRIA	2	2,5
BEJA	2	2,5	<b>LISBOA</b>	<b>24</b>	<b>30,0</b>
BRAGA	3	3,8	PORTALEGRE	4	5,0
BRAGANÇA	2	2,5	PORTO	2	2,5
CASTELO BRANCO	3	3,8	SANTARÉM	4	5,0
COIMBRA	2	2,5	SETÚBAL	4	5,0
ÉVORA	4	5,0	SINTRA	3	3,8
FARO	4	5,0	VIANA DO CASTELO	4	5,0
FUNCHAL	1	1,3	VILA REAL	2	2,5
GUARDA	4	5,0	VISEU	4	5,0
TOTAL				80	100,0

A maioria dos inquiridos exerce a actividade profissional no concelho de Lisboa (30,0%), estando no entanto todo o país representado. Este resultado deve-se ao facto da maioria das unidades e órgãos da GNR e PSP se encontrarem no concelho de Lisboa. Se considerarmos que nas sedes de cada distrito existe, pelo menos, uma unidade da GNR e uma unidade da PSP teríamos pelo menos quatro (4) inquiridos por distrito.



## 9.2. – O OBJECTO DE ESTUDO

### Questão nº 1 - Causas do sentimento de insegurança

*Considerando a sua área de responsabilidade e a frequência da criminalidade, considera que o sentimento de insegurança das populações em Portugal advém principalmente dos riscos e ameaças do:*

Tabela 4 - Causas do sentimento de insegurança

FACTORES	MÉDIA	DESVIO PADRÃO
TERRORISMO E CRIMINALIDADE ORGANIZADA TRANSNACIONAL.	6,88	1,878
HOMICÍDIOS, VIOLAÇÕES E ASSALTOS À MÃO ARMADA.	2,26	1,748
<b>FURTOS NA VIA PÚBLICA, CARTEIRISTAS E FURTOS EM RESIDÊNCIAS.</b>	<b>1,71</b>	<b>0,917</b>
VIOLÊNCIA DOMÉSTICA.	6,18	1,806
PROLIFERAÇÃO E TRÁFICO DE ARMAS.	6,11	1,786
CRIMINALIDADE ECONÓMICA.	8,15	1,493
ROUBOS A BANCOS, MULTIBANCO E POSTOS DE COMBUSTÍVEL.	3,44	1,629
CONDUÇÃO SOB O EFEITO DE ÁLCOOL.	7,08	1,784
ROUBOS EM VEÍCULOS.	4,01	1,436
CRIMINALIDADE E PIRATARIA INFORMÁTICA.	9,09	1,593

**Nota:** Numere de 1 a 10 de acordo com importância, 1 mais importante / 10 menos importante)

Na opinião dos inquiridos o que mais contribui para o avolumar do sentimento de insegurança nas populações são os Furtos na via pública, carteiristas e furtos em residências (média=1,71), os Homicídios, violações e assaltos à mão armada (m=2,26) e os Roubos a Bancos, Multibanco e Postos de combustível (3,44). A pirataria informática (m=9,09), a criminalidade económica (m=8,15) e o terrorismo e criminalidade organizada transnacional (m=6,88) constituem os factores com menor importância na percepção do sentimento de insegurança.

Na comparação entre resposta dos inquiridos da GNR e da PSP encontramos diferenças na Criminalidade económica, em que a PSP lhe atribui significativamente menos importância (8,80 vs 7,85) do que os efectivos da GNR,  $Z=-2,923$ ,  $p=0.00$ .

Nas restantes afirmações não foram identificadas divergências significativas entre as respostas dados pelos inquiridos das duas forças de segurança.

Daqui se percebe que os fenómenos locais tem maior impacto junto das populações do que as novas ameaças transnacionais. As causas do sentimento de insegurança estão relacionadas com o dia-a-dia das populações.



Tabela 5 - Teste Mann-Whitney / Questão nº 1

Afirmações	Mann-Whitney U	Wilcoxon W	Z	Sig.
Terrorismo e Criminalidade organizada transnacional.	642,500	967,500	-0,474	0,64
Homicídios, violações e assaltos à mão armada.	608,000	933,000	-0,874	0,38
Furtos na via pública, carteiristas e furtos em residências.	545,000	2085,000	-1,627	0,10
Violência doméstica.	656,500	2196,500	-0,329	0,74
Proliferação e tráfico de armas.	578,500	903,500	-1,150	0,25
<b>Criminalidade económica.</b>	<b>415,000</b>	<b>1955,000</b>	<b>-2,923</b>	<b>0,00 *</b>
Roubos a Bancos, Multibanco e Postos de combustível.	654,500	2194,500	-0,367	0,71
Condução sob o efeito de álcool.	675,000	2215,000	-0,132	0,89
Roubos em veículos.	589,000	914,000	-1,071	0,28
Criminalidade e pirataria informática.	671,500	2211,500	-0,188	0,85

Legenda \*  $p \leq 0,05$

Tabela 6 - Estatística descritiva / Questão nº 1

Afirmações	INST.	Média	Desvio padrão
Terrorismo e Criminalidade organizada transnacional.	GNR	6,96	1,943
	PSP	6,68	1,749
Homicídios, violações e assaltos à mão armada.	GNR	2,40	1,921
	PSP	1,96	1,274
Furtos na via pública, carteiristas e furtos em residências.	GNR	1,58	,809
	PSP	2,00	1,080
Violência doméstica.	GNR	6,07	1,854
	PSP	6,40	1,708
Proliferação e tráfico de armas.	GNR	6,31	1,783
	PSP	5,68	1,749
Criminalidade económica.	GNR	7,85	1,580
	PSP	8,80	1,041
Roubos a Bancos, Multibanco e Postos de combustível.	GNR	3,44	1,675
	PSP	3,44	1,557
Condução sob o efeito de álcool.	GNR	7,05	1,860
	PSP	7,12	1,641
Roubos em veículos.	GNR	4,07	1,303
	PSP	3,88	1,716
Criminalidade e pirataria informática.	GNR	9,11	1,606
	PSP	9,04	1,594

Da análise das tabelas supra, com as estatísticas descritivas referentes às respostas dos inquiridos, por instituição, às diferentes alíneas da questão sobre as causas do sentimento de insegurança, verificamos que as médias são idênticas, seguindo, todos os inquiridos, as mesmas tendências na caracterização das causas do sentimento de insegurança na população portuguesa, independentemente da instituição.



Com objectivo de identificar as diferentes tendências de resposta, por instituição, apresentamos a tabela com os resultados de todas as respostas, que serão analisados em cada questão em concreto, consoante a relevância dos dados.

Para melhor se identificar apresentamos em sombreado cinzento as questões em que foram identificadas diferenças entre as respostas dos inquiridos da GNR e os inquiridos da PSP.

Tabela 7 - Teste Mann-Whitney / Questões nº 2 a nº 30

Questões	Mann-Whitney U	Wilcoxon W	Z	Sig.
Questão nº 2	145,500	470,500	-5,860	0,00 *
Questão nº 3	617,000	2157,000	-0,940	0,35
Questão nº 4	425,500	750,500	-2,781	0,01 *
Questão nº 6	592,500	2132,500	-1,498	0,13
Questão nº 7	596,500	921,500	-0,986	0,32
Questão nº 8	460,000	785,000	-2,576	0,01 *
Questão nº 9	99,000	424,000	-6,315	0,00 *
Questão nº 10	234,000	1719,000	-4,847	0,00 *
Questão nº 11	643,000	2128,000	-0,359	0,72
Questão nº 12	82,500	407,500	-6,465	0,00 *
Questão nº 14	177,500	502,500	-5,435	0,00 *
Questão nº 15	360,000	685,000	-3,558	0,00 *
Questão nº 16	677,500	2217,500	-0,113	0,91
Questão nº 18	669,000	2209,000	-0,204	0,84
Questão nº 19	633,500	958,500	-0,608	0,54
Questão nº 20	623,000	2163,000	-0,699	0,48
Questão nº 21	554,500	2094,500	-1,442	0,15
Questão nº 23	568,500	893,500	-1,464	0,14
Questão nº 24	572,000	897,000	-1,279	0,20
Questão nº 25	543,500	2083,500	-1,571	0,12
Questão nº 28	627,000	2167,000	-0,676	0,50
Questão nº 29	323,500	648,500	-3,874	0,00 *
Questão nº 30	537,500	2077,500	-1,658	0,10

Legenda - \*  $p \leq 0,05$

No que concerne às estatísticas descritivas de todas as questões apresentamos no quadro abaixo a médias de resposta a cada questão, bem como as diferenças consoante de trate de inquiridos da GNR ou da PSP.

As maiores divergências encontram-se nas questões nº 2, nº 9, nº 10 e nº 12, onde se tratam os assuntos relativos ao sistema dual de forças de segurança e às vantagens da existência de uma força de segurança de natureza militar. A questão onde a média de resposta dos inquiridos da GNR e da PSP mais se iguala é a nº 16, relativa à importância das missões internacionais das forças de segurança. Estes dados são analisados em cada questão em concreto.



Tabela 8 – Estatística descritiva / GNR vs PSP

Questão	INSTITUIÇÃO	Média	Desvio padrão
Questão nº 2	GNR	4,22	1,049
	PSP	1,92	1,222
Questão nº 3	GNR	4,65	,552
	PSP	4,72	,678
Questão nº 4	GNR	3,36	1,324
	PSP	2,44	1,325
Questão nº 6	GNR	2,78	,417
	PSP	2,92	,277
Questão nº 7	GNR	3,78	1,031
	PSP	3,52	,918
Questão nº 8	GNR	4,33	1,072
	PSP	3,76	1,165
Questão nº 9	GNR	4,18	1,020
	PSP	1,84	,943
Questão nº 10	GNR	2,19	1,493
	PSP	4,28	1,242
Questão nº 11	GNR	4,07	,843
	PSP	4,16	,688
Questão nº 12	GNR	4,15	1,026
	PSP	1,88	,726
Questão nº 14	GNR	3,91	1,175
	PSP	2,08	,862
Questão nº 15	GNR	3,00	1,054
	PSP	2,12	,726
Questão nº 16	GNR	4,20	,826
	PSP	4,28	,614
Questão nº 18	GNR	2,00	1,000
	PSP	1,96	,735
Questão nº 19	GNR	2,02	,972
	PSP	1,80	,500
Questão nº 20	GNR	3,75	1,220
	PSP	3,96	1,136
Questão nº 21	GNR	3,62	1,097
	PSP	4,00	,866
Questão nº 23	GNR	3,16	,601
	PSP	2,96	,539
Questão nº 24	GNR	2,73	,827
	PSP	2,44	,821
Questão nº 25	GNR	2,24	1,122
	PSP	2,76	1,422
Questão nº 28	GNR	2,89	,832
	PSP	3,04	,935
Questão nº 29	GNR	3,42	1,182
	PSP	2,20	1,155
Questão nº 30	GNR	2,73	,870
	PSP	3,08	,812



## Questão nº 2 - Modelo dual de forças de segurança

Tabela 9 – Modelo dual de forças de segurança

Questão		1	2	3	4	5	Total
Questão nº 2 -O Modelo dual do sistema de segurança interna, com uma força de segurança militar e uma força de segurança civil, constitui-se uma mais-valia nacional e deve manter-se.	Freq.	13	12	9	14	32	80
	%	16,3	15,0	11,3	17,5	40,0	100,0

**Legenda:** 1 Discordo totalmente; 2 Discordo; 3 Concordo em parte; 4 concordo; 5 Concordo totalmente

Relativamente a esta questão 40% (n=32) dos inquiridos concorda totalmente com a existência do sistema dual de forças de segurança enquanto mais-valia nacional. O eixo da concordância regista 55 repostas, equivalente a 69% dos inquiridos. Na comparação entre as instituições, verificamos que os efectivos da GNR tendem a concordar com a afirmação enquanto os efectivos da PSP tendem em discordar (4,22 vs 1,92),  $Z=-5,860$ ,  $p=0.00$ . Esta divergência institucional de resposta assenta na própria cultura da instituição, sendo a GNR militar e a PSP civil, de onde tendencialmente sobressai a intenção do fim da polícia com condição militar.

## Questão nº 3 - Tutela única das forças de segurança

Tabela 10 – Tutela única das forças de segurança

Questão		1	2	3	4	5	Total
Questão nº 3 -As forças e serviços de segurança em Portugal devem ter Tutela única, no Ministério da Administração Interna.	Freq.		1	2	19	58	80
	%		1,3	2,5	23,8	72,5	100,0

**Legenda:** 1 Discordo totalmente; 2 Discordo; 3 Concordo em parte; 4 concordo; 5 Concordo totalmente

No que diz respeito esta questão verificamos que 72,5% (n=58) dos inquiridos concorda totalmente com a tutela única para as forças e serviços de segurança, não sendo identificadas diferenças significativas entre as respostas dos inquiridos da GNR e da PSP. Esta questão remete para a criação de um “chapéu” político para GNR, PSP e PJ, com a passagem natural da PJ para a dependência do MAI.

## Questão nº 4 - Distribuição de competências entre as FS

Tabela 11 – Distribuição de competências entre as forças de segurança

Questões do inquérito		1	2	3	4	5	Total
Questão nº 4 -A distribuição de competências entre as forças de segurança deve assentar em áreas de especialização e não na divisão territorial.	Freq.	12	19	18	13	18	80
	%	15,0	23,8	22,5	16,3	22,5	100,0

**Legenda:** 1 Discordo totalmente; 2 Discordo; 3 Concordo em parte; 4 concordo; 5 Concordo totalmente





Das respostas apuradas verificamos existir uma tendência para a concordância com a divisão de competências por áreas de especialização, num total de 61,3% (n=49) dos inquiridos com resposta de concordo em parte (n=18), concordo (n=13) e concordo plenamente (n=18).

Na comparação entre as respostas dos inquiridos das duas instituições, verificamos que são os inquiridos da GNR que mais tendem em concordar em parte com a afirmação enquanto os inquiridos da PSP tendem a discordar (3,36 vs 2,44),  $Z=-2,781$ ,  $p=0.01$ . A divisão por áreas em contraposição com a divisão territorial evitaria duplicação de meios – materiais e humanos – nas duas instituições.

### Questão nº 5 - Requisitos para melhorar o SSI

*Um melhor sistema de segurança interna, que contribua para a prevenção e redução da criminalidade e para um maior sentimento de segurança das populações passa essencialmente por:*

Tabela 12 – Requisitos para melhorar o SSI

Melhor Sistema de Segurança Interna		Concordo	Discordo	Total
a. Reforço de efectivos nas forças e serviços de segurança.	Freq	65,0	15,0	80
	%	81,25	18,75	100,0
b. Extinção de algumas instituições com funções policiais, evitando duplicações e competição.	Freq	62,0	18,0	80
	%	77,5	22,5	100,0
c. Redistribuição das áreas de actuação entre GNR e PSP, eliminando duplicações de competências e competição institucional.	Freq	51,0	29,0	80
	%	63,75	36,25	100,0
d. Reforço da cooperação e partilha de informações policiais entre forças e serviços de segurança.	Freq	80		80
	%	100,0		100,0
e. Integração das Forças Armadas na segurança interna, nomeadamente em missões de polícia.	Freq		80	80
	%		100,0	100,0
f. Reforço da cooperação e partilha de informações entre forças policiais e sistema de justiça.	Freq	80		80
	%	100,0		100,0
g. Fusão das Forças de Segurança (GNR e PSP).	Freq	32	48	80
	%	40,0	60,0	100,0
h. Reforço da cooperação policial internacional e partilha de informações.	Freq	80		80
	%	100,0		100,0
i. Envolvimento da comunidade em geral num sistema de segurança cooperativo.	Freq	69	11	80
	%	86,25	13,75	100,0
j. Generalização dos contratos locais de segurança.	Freq	48	32	80
	%	60,0	40,0	100,0

As afirmações que suscitam um maior número de concordâncias (resposta modal) relativamente ao SSI são o reforço da cooperação e partilha de informações policiais entre forças e serviços de segurança, o reforço da cooperação e partilha de



informações entre forças policiais e sistema de justiça e o reforço da cooperação policial internacional e partilha de informações (100,0%). A afirmação de que um melhor sistema de segurança interna passa pela fusão das forças de segurança (GNR e PSP), obteve o maior número de discordâncias (60,0%). Daqui releva o papel da coordenação como chave para o sucesso do SSI quer seja entre as forças e serviços do sistema, quer seja entre sistemas e ainda com congéneres europeias e mundiais.

Pelo que constatamos na tabela abaixo, apenas na alínea g) apresenta tendências de resposta diferenciadas entre a GNR e a PSP.

Tabela 13 - Teste Qi-quadrado / Questão nº 5

Questão / alínea	Valor	df	Sig.
Q_05_A	,658	1	,417
Q_05_B	,881	1	,348
Q_05_C	,284	1	,594
Q_05_G	24,242	1	0,000 *
Q_05_J	,970	1	,325

Legenda \*  $p \leq 0,05$

No cruzamento institucional que fizemos às respostas à alínea g) desta questão concluímos que os inquiridos da GNR discordam da afirmação (78,2%) sobre a fusão das duas forças de segurança, enquanto os efectivos da PSP tendem a concordar com a afirmação (80,0%). Mais uma vez verificamos a tendência unificadora das respostas da PSP.

Tabela 14 - Comparação GNR vs PSP / Questão nº 5

Instituição		Q5_G		Total
		Concordo	Discordo	
GNR	Frequência	12	43	55
	% Na Instituição	21,8%	78,2%	100,0%
	% Na Q5_G	37,5%	89,6%	68,8%
	% do Total	15,0%	53,8%	68,8%
PSP	Frequência	20	5	25
	% Na Instituição	80,0%	20,0%	100,0%
	% Na Q5_G	62,5%	10,4%	31,3%
	% do Total	25,0%	6,3%	31,3%
Total	Frequência	32	48	80
	% Na Instituição	40,0%	60,0%	100,0%
	% Na Q5_G	100,0%	100,0%	100,0%
	% do Total	40,0%	60,0%	100,0%



### Questão nº 6 - Número de Instituições de polícia

*No actual quadro da segurança interna em Portugal o número de instituições com competência de polícia, incluindo forças e serviços de segurança é*

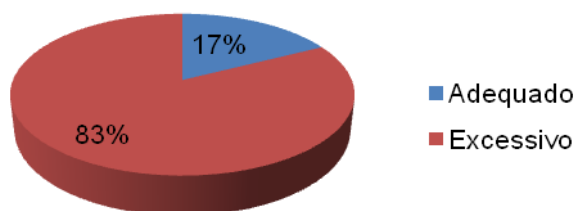


Gráfico 4 - Número de Instituições de polícia

Uma maioria muito significativa dos inquiridos (83,3%) considera haver um excesso de instituições em Portugal, com competência de polícia. Estes dados são esclarecedores sobre a dispersão de entidades com competências de polícia, ainda que de competência especializada, o que prejudica a partilha de informações, a cooperação e a coordenação. Os resultados confirmam a tese que vimos defendendo ao longo do texto sobre a necessidade de racionalizar, centralizar tutelas e diminuir o número de entidades policiais, aumentando a eficácia e eficiência com rentabilização de pessoal e meios.

### Questão nº 7 - Contributo das missões internacionais para SI

Tabela 15- Contributo das missões internacionais para a SI

Questão		1	2	3	4	5	Total
Questão nº 7- As forças de segurança (GNR e PSP) constituem um vector importante nas missões internacionais de apoio à paz, contribuindo para anular ameaças além fronteiras, evitando repercussões internas.	Freq.	1	8	25	26	20	80
	%	1,25	10,00	31,25	32,50	25,00	100,00

**Legenda:** 1 Discordo totalmente; 2 Discordo; 3 Concordo em parte; 4 concordo; 5 Concordo totalmente

Na resposta a esta questão verificamos que a tendência dos inquiridos para considerarem as missões internacionais das forças de segurança um contributo para a segurança interna, se situa nos 32,5% (n=26) de inquiridos que concordam com a hipótese e 25% (n=20) que concordam totalmente. Estes dados demonstram que as OAP que têm sido realizadas, ainda que fora de Portugal, são um contributo relevante para prevenir a consumação das ameaças ou a sua intensidade em território nacional.



Estamos na presença de prevenção internacional com repercussões nacionais, como sinal da era global em que vivemos.

### Questão nº 8 - Exclusividade das missões de apoio à paz

Tabela 16 – Exclusividade das missões de apoio à paz típicas de polícia

Questão		1	2	3	4	5	Total
Questão nº 8 - Nas missões internacionais de apoio à paz, as missões típicas de polícia, nomeadamente missões de ordem pública, devem ser exclusivas das forças de segurança em detrimento das forças armadas.	Freq.	3	7	6	23	41	80
	%	3,75	8,75	7,50	28,75	51,25	100,00

**Legenda:** 1 Discordo totalmente; 2 Discordo; 3 Concordo em parte; 4 concordo; 5 Concordo totalmente

Na hipótese colocada nesta questão verificamos que mais de 50% (n=41) dos inquiridos concorda plenamente que as missões de apoio à paz, típicas de polícia devem ser exclusivas das forças de segurança. A realização de missões de polícia, nomeadamente ordem pública e investigação criminal em OAP não devem ser realizadas pelas FA, uma vez que não é essa a sua vocação, preparação e treino. É também este o sentido maioritário das respostas.

Na análise comparativa verificamos que os inquiridos da GNR concordam ligeiramente mais com a afirmação do que os inquiridos da PSP (4,33 vs 3,76),  $Z=-2,576$ ,  $p=0.01$ . Considerando que a GNR, enquanto militar, assume primazia na realização deste tipo de missões de polícia em operações com maior índice de hostilidade – separada ou integrada em unidades das FA – pode justificar esta maior tendência de discordância.

### Questão nº 9 - Vantagem da Condição militar

Tabela 17 – Vantagem da Condição militar em missões internacionais

Questão		1	2	3	4	5	Total
Questão nº 9 - A condição e formação militar da GNR dão-lhe vantagens na intervenção em missões internacionais enquanto unidades constituídas para actuação “musculada”.	Freq.	11	14	12	14	29	80
	%	13,75	17,50	15,00	17,50	36,25	100,00

**Legenda:** 1 Discordo totalmente; 2 Discordo; 3 Concordo em parte; 4 concordo; 5 Concordo totalmente

Constamos que 36,25% (n=29) dos inquiridos concorda totalmente com a hipótese formulada e 17,5% (n=14) concorda, sendo que o vector da concordância assume 68,75% (n=55) dos inquiridos.



Os efectivos da GNR tendem a concordar com a afirmação e os efectivos da PSP a discordar (4,18 vs 1,84),  $Z=-6,315$ ,  $p=0.00$ , pelo que verificamos que mais de 30% ( $n=25$ ) dos inquiridos discorda ou discorda totalmente desta hipótese.

### Questão nº 10 - Justificação para duas forças de segurança

Tabela 18 – Justificação para duas forças de segurança

Questão		1	2	3	4	5	Total
Questão nº 10 - Em Portugal não se justificam duas forças de segurança, uma civil e uma militar.	Freq.	28	14	3	10	24	79
	%	35,44	17,72	3,80	12,66	30,38	100,00

**Legenda:** 1 Discordo totalmente; 2 Discordo; 3 Concordo em parte; 4 concordo; 5 Concordo totalmente

Nesta questão obtivemos resultados de extremos, com 35,44% ( $n=28$ ) dos inquiridos a discordar e 30,38% ( $n=24$ ) dos inquiridos a concordar totalmente.

Encontrámos justificação para esta tendência quando analisamos as respostas por instituição, sendo que os inquiridos da PSP tendem a concordar com a afirmação e os inquiridos da GNR a discordar (4,28 vs 2,19),  $Z=-4,847$ ,  $p=0.00$ .

As tendências identificadas nesta questão conformam-se com as que obtivemos na questão nº 5 sobre a fusão das duas forças de segurança, na qual os inquiridos da GNR discordam, enquanto os inquiridos da PSP concordam, bem como nas questões relativas à diferenciação militar / civil das duas forças, onde se vem verificando a tendência para afirmar a condição militar por parte dos inquiridos da GNR e para a esbater por parte dos inquiridos da PSP.

### Questão nº 10.1 - Força de Segurança única

*No caso de concordar com a afirmação 10, deve manter-se apenas a:*

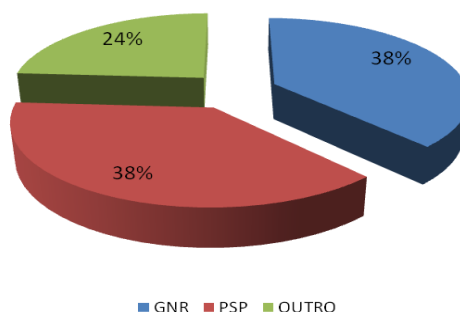


Gráfico 5 - Força de Segurança única

Como verificámos na questão anterior foram 37 os inquiridos que concordaram que não se justificam duas forças de segurança em Portugal, uma de



natureza civil, outra militar. No cruzamento das instituições verificámos que 16 desses inquiridos pertencem à GNR e 21 inquiridos pertencem à PSP.

No que concerne à instituição que resulta do fim da GNR e da PSP, constatámos que catorze (14) inquiridos optam por manter a GNR, catorze (14) inquiridos optam por manter a PSP e nove (9) inquiridos optam pela criação de uma nova força de segurança com base na extinção de ambas.

Quando cruzámos estas respostas com a instituição de origem dos inquiridos verificámos que pela manutenção unicamente da PSP responderam dez (10) inquiridos da PSP e quatro (4) inquiridos da GNR. Pela manutenção apenas da GNR, responderam onze (11) inquiridos da GNR e três (3) da PSP. Relativamente à extinção da GNR e da PSP com a criação de uma nova força de segurança responderam oito (8) inquiridos da PSP e um (1) inquirido da GNR.

Tabela 19 - Unificação das forças de segurança

INQUIRIDOS DA:	UNIFICAR AS FORÇAS DE SEGURANÇA (GNR E PSP)		
	EM:		
	GNR	PSP	OUTRA
GNR	11	4	1
PSP	3	10	8
TOTAL	14	14	9

### Questão nº 11 - Competição vs cooperação institucional

Tabela 20 – Competição vs cooperação institucional

Questão		1	2	3	4	5	Total
Questão nº 11 - Por vezes, em vez de cooperação existe competição institucional entre as diversas forças e serviços de segurança.	Freq.	0	0	21	29	30	80
	%	0	0	26,25	36,25	37,50	100,00

**Legenda:** 1 Discordo totalmente; 2 Discordo; 3 Concordo em parte; 4 concordo; 5 Concordo totalmente

Nesta questão, verificámos que todos os inquiridos concordam, variando o grau da resposta entre o “concordo em parte” e o “concordo totalmente”, que apresenta 37,5% (n=30) das respostas. Estes resultados mostram que a cultura institucional por vezes pode-se sobrepor ao valor nacional. Parece-nos uma tendência portuguesa na dificuldade em partilhar e cooperar com receio de expor fragilidade ou dividir sucessos. É sem dúvida uma cultura a alterar no sentido de reforçar a segurança com rentabilização de meios e informação. Porventura o elevado número de entidades de “polícia” com diversas tutelas dificultem o extermínio da cultura das “quintas” em prol da cultura da cooperação e da partilha.



### Questão nº 12 - Papel das FS de natureza militar

Tabela 21 – Papel fundamental das FS de natureza militar

Questão		1	2	3	4	5	Total
Questão nº 12 - O novo contexto de segurança, bem como as mudanças nas missões militares e na natureza do policiamento, atribuem às forças de segurança de natureza militar um papel fundamental, quer interna, quer externamente.	Freq.	9	16	12	17	26	80
	%	11,25	20,00	15,00	21,25	32,50	100,00

Legenda: 1 Discordo totalmente; 2 Discordo; 3 Concordo em parte; 4 concordo; 5 Concordo totalmente

Constatámos que a resposta modal é de 32,5% (n=26), correspondente ao item “concordo totalmente”. Devemos no entanto referir que nos dois itens da discordância se situam 31,25% (n=25) das respostas. Quando analisamos as respostas por instituição encontramos justificação para este facto, pois enquanto o inquiridos da GNR tendem a concordar com a afirmação, os inquiridos da PSP tendem a discordar (4,15 vs 1,88),  $Z=-6,465$ ,  $p=0.00$ , facto que atribuímos às características de cada força.

### Questão nº 13 - Forças armadas em missões de polícia

*As Forças Armadas podem desempenhar missões de polícia (ordem pública e investigação criminal) em missões internacionais:*

Tabela 22 – Forças armadas em missões de polícia

Afirmações	Freq.	%
Apenas se tiverem formação e treino específico para essas missões.	16	13,1
Nunca devem desempenhar esse tipo de missões de polícia.	49	40,2
Apenas se integrarem na sua estrutura subunidades da GNR para essas missões.	25	20,5
Apenas se integrarem na sua estrutura subunidades da PSP para essas missões.	1	0,8
Apenas se integrarem na sua estrutura subunidades da GNR ou da PSP para essas missões.	31	25,4
TOTAL	122	100,0

Da análise das respostas a esta questão verificamos a tendência de outras questões acerca da exclusividade das missões de polícia em missões internacionais para as forças de segurança, em detrimento das forças armadas. Verificámos que 40,2% (n=49) dos inquiridos respondem que as forças armadas nunca devem desempenhar missões típicas de polícia, como sejam a investigação criminal e a ordem pública, no âmbito das missões internacionais de apoio à paz. Verificamos que 45,9% (n=56) aceita estas missões nas FA se integrarem na sua estrutura subunidades das forças de segurança.





### Questão nº 14 - GNR em conflitos de baixa intensidade

Tabela 23 – Prioridade da GNR em conflitos de baixa intensidade

Questão		1	2	3	4	5	Total
Questão nº 14 - Nas missões internacionais de apoio à paz em teatros hostis e “conflitos de baixa intensidade” devem ser empregues, pela sua formação e condição militar, forças da GNR.	Freq.	8	19	14	16	23	80
	%	10,00	23,75	17,50	20,00	28,75	100,00

**Legenda:** 1 Discordo totalmente; 2 Discordo; 3 Concordo em parte; 4 concordo; 5 Concordo totalmente

A resposta modal a esta questão situa-se nos 28,75% (n=23) que “concordam totalmente”, sendo que cinquenta e três (53) dos inquiridos concordam com a hipótese. Ainda assim, 27 dos inquiridos discordam. Quando avaliamos a tendência de resposta por instituição constatamos que os inquiridos da GNR tendem a concordar com a afirmação e os efectivos da PSP tendem a discordar (3,91 vs 2,08),  $Z=-5,435$ ,  $p=0.00$ .

### Questão nº 15 - Diferença entre Segurança e Defesa

Tabela 24 – Diferença entre Segurança e Defesa

Questão		1	2	3	4	5	Total
Questão nº 15 - As novas ameaças e riscos eliminaram as diferenças entre os conceitos de segurança e defesa.	Freq.	9	25	30	11	5	80
	%	11,25	31,25	37,50	13,75	6,25	100,00

**Legenda:** 1 Discordo totalmente; 2 Discordo; 3 Concordo em parte; 4 concordo; 5 Concordo totalmente

No item do “concordo em parte” vamos encontrar a resposta mais frequente a esta questão, com 37,5% (n=30). A análise das tendências mediante a instituição de origem indicam que os inquiridos da GNR tendem a concordar em parte com a afirmação e os efectivos da PSP a discordar (3,01 vs 2,12),  $Z=-3,558$ ,  $p=0.00$ .

Ainda assim podemos constatar que é no vector dos itens do discordo que encontramos maior frequência de respostas com 42,5% (n=34), contrapondo com o vector do concordo com 20% (n=16).

### Questão nº 16 - Contribuição das FS para a paz mundial

Tabela 25 – Contribuição das FS para a paz mundial

Questão		1	2	3	4	5	Total
Questão nº 16 - As forças de segurança têm contribuído para a paz no mundo, através da participação em missões internacionais.	Freq.		2	10	36	32	80
	%		2,50	12,50	45,00	40,00	100,00

**Legenda:** 1 Discordo totalmente; 2 Discordo; 3 Concordo em parte; 4 concordo; 5 Concordo totalmente



A resposta modal a esta questão situa-se nos 45% (n=36) de inquiridos que responderam “concordar”. É ainda relevante salientar que 40% (n=32) concordam totalmente com a afirmação, apenas 2,5% (n=2) discorda da hipótese. É ainda nesta questão que as médias de resposta entre GNR e PSP mais se aproximam, 4,20 e 4,28 respectivamente. Consolidamos nesta repostas a alegação de que o contributo além-fronteiras se constitui como um valioso contributo para a segurança nacional no mundo global.

### Questão nº 17 - Forças armadas na Segurança Interna

*O Sistema Político Internacional, as ameaças e os riscos mudaram e exigem novas respostas no âmbito da segurança interna. Exigem que as forças armadas desempenhem missões no âmbito da Segurança Interna.*

Tabela 26 – Forças armadas na Segurança interna

Afirmações	Freq.	%
<b>Nos termos da Constituição (CRP) e unicamente no âmbito dos estados de excepção (sitio e emergência).</b>	<b>56</b>	<b>54,4</b>
Após alteração constitucional, em todas as missões de polícia e como órgãos de polícia criminal.	-	-
As forças armadas devem manter a missão exclusiva contra ameaças externas, nos termos da CRP.	28	27,2
Após alteração constitucional, unicamente em complemento das forças de segurança.	19	18,4
Total	103	100,0

A tendência de resposta a esta questão permite-nos verificar que 54,4% (n=56) das respostas apontam para que as FA apenas desempenhem missões no âmbito da segurança interna nos termos da CRP e dos estados de excepção, enquanto 27,2% (n=28) dos inquiridos refere que as FA devem manter a missão exclusiva contra ameaças externas, nos termos da CRP.

Nenhum inquirido apontou para alteração constitucional que possibilite a intervenção generalizada das FA na SI. Nesta questão não se verificaram diferenças na tendência de resposta consoante a instituição dos inquiridos.

Também nesta questão os resultados dão corpo à nossa tese de manter o edifício constitucional e legal sem alterações, reforçando os mecanismos de colaboração entre as FA e as FS nos termos em que a lei já prevê a intervenção supletiva das FA na segurança interna.



### Questão nº 18 - Forças armadas e sentimento de segurança

Tabela 27 – Forças armadas e sentimento de segurança

Questão		1	2	3	4	5	Total
Questão nº 18 - A intervenção das forças armadas na Segurança Interna pode contribuir para o aumento do sentimento de segurança das populações no território nacional.	Freq.	27	32	18	1	2	80
	%	33,75	40,00	22,50	1,25	2,50	100,00

**Legenda:** 1 Discordo totalmente; 2 Discordo; 3 Concordo em parte; 4 concordo; 5 Concordo totalmente

No que diz respeito à hipótese do aumento do sentimento de segurança através da intervenção das forças armadas na segurança interna a tendência é para os inquiridos discordarem, sendo a resposta modal de 40% (n=32) dos que discordam e ainda 33,75% (n=27) dos inquiridos que discordam totalmente.

### Questão nº 19 - FFAA e diminuição da criminalidade

Tabela 28 – Forças armadas e diminuição da criminalidade

Questão		1	2	3	4	5	Total
Questão nº 19 - A intervenção das forças armadas na Segurança Interna pode contribuir para a diminuição objectiva da criminalidade no território nacional.	Freq.	25	39	12	3	1	80
	%	31,25	48,75	15,00	3,75	1,25	100,00

**Legenda:** 1 Discordo totalmente; 2 Discordo; 3 Concordo em parte; 4 concordo; 5 Concordo totalmente

Quanto à hipótese da diminuição da criminalidade através da intervenção das forças armadas na segurança interna a maior tendência de resposta situa-se nos 48,75% (n=39) dos inquiridos que discordam e 31,25% (n=25) aqueles que discordam totalmente.

### Questão nº 20 - Militarização do SSI

Tabela 29 – Militarização do Sistema de Segurança Interna

Questão		1	2	3	4	5	Total
Questão nº 20 - A intervenção das forças armadas na Segurança Interna corresponde à “militarização” do Sistema de Segurança Interna.	Freq.	3	11	14	22	30	80
	%	3,75	13,75	17,50	27,50	37,50	100,00

**Legenda:** 1 Discordo totalmente; 2 Discordo; 3 Concordo em parte; 4 concordo; 5 Concordo totalmente

Podemos verificar que as respostas a esta questão se situam no vector da concordância com a hipótese num total de 82,5% (n=66), sendo a resposta modal de 37,5% (n=30) de inquiridos que concordam totalmente com a afirmação.



### Questão nº 21 - Autonomia da DN e da SI

Tabela 30 – Autonomia da DN e da SI

Questão		1	2	3	4	5	Total
Questão nº 21 - Os conceitos estratégicos de defesa nacional e de segurança interna devem manter-se autónomos.	Freq.	1	11	17	30	21	80
	%	1,25	13,75	21,25	37,50	26,25	100,00

**Legenda:** 1 Discordo totalmente; 2 Discordo; 3 Concordo em parte; 4 concordo; 5 Concordo totalmente

Verificámos que 63,75% (n=51) dos inquiridos concorda ou concorda totalmente com a hipótese de manter autónomos estes dois conceitos. Apenas 13,75% (n=11) inquiridos discordam da manutenção desta autonomia.

### Questão nº 22 - Intervenção da marinha na SI

*A intervenção da marinha na segurança [al. a), nº 3 art. 25º Lei SI] através do sistema de autoridade marítima e da Polícia Marítima deve:*

Tabela 31 – Intervenção da marinha na SI

Afirmações	Concordo	Discordo
1. Ser alterada, com extinção da Polícia Marítima, passando as competências de polícia para a GNR.	39	41
2. Limitar-se à intervenção na jurisdição do Portos e à intervenção nas actividades de pesca e embarcações de náutica de recreio.	20	60
3. Manter-se, reforçando a cooperação e articulação no âmbito do Centro Nacional Coordenador Marítimo.	21	59
4. Ser alterado, eliminando duplicações de competências, sendo exclusiva a intervenção policial da GNR nos rios, mar territorial e zona contígua em cooperação com as demais forças e serviços de segurança, no âmbito das respectivas competências.	31	49
5. A intervenção da Marinha deve manter-se, fora da Segurança Interna, nos termos da CRP, para responder a ameaças externas	36	44

Relativamente às alíneas da questão verificámos a tendências para a discordância das afirmações, sendo mais notória nas alíneas 2) e 3).

Para verificarmos as tendências de resposta consoante sejam inquiridos da GNR ou PSP, aplicámos o teste Qi-quadrado.

Tabela 32 - Teste Qi-quadrado / Questão nº 22

Questão / Alínea	Valor	df	Sig.
Q_22_1	12,030		0,000 *
Q_22_2	,175		0,676
Q_22_3	5,918		0,015 *
Q_22_4	1,771		0,183
Q_22_5	1,190		0,275

**Legenda** \*  $p \leq 0,05$



Da análise verificam-se diferenças na tendência de resposta às alíneas 1) e 3) da questão anterior, mediante a instituição do inquirido.

Relativamente às respostas à alínea 1) os inquiridos da GNR concordam mais com a afirmação (61,8%) enquanto os inquiridos da PSP discordam mais da afirmação (80,0%).

Tabela 33 - Comparação GNR vs PSP / Questão nº 22, 1)

Instituição		Q_22_1		Total
		Concordo	Discordo	
GNR	Frequência	34	21	55
	% Na Instituição	61,8%	38,2%	100,0%
	% Na Q22_1	87,2%	51,2%	68,8%
	% do Total	42,5%	26,3%	68,8%
PSP	Frequência	5	20	25
	% Na Instituição	20,0%	80,0%	100,0%
	% Na Q22_1	12,8%	48,8%	31,3%
	% do Total	6,3%	25,0%	31,3%
Total	Frequência	39	41	80
	% Na Instituição	48,8%	51,3%	100,0%
	% Na Q22_1	100,0%	100,0%	100,0%
	% do Total	48,8%	51,3%	100,0%

No que concerne à alínea 3) verificámos que os inquiridos da GNR discordam mais da afirmação (81,8%) do que os efectivos da PSP (56,0%).

Tabela 34 - Comparação GNR vs PSP / Questão nº 22, 3)

Instituição		Q_22_3		Total
		Concordo	Discordo	
GNR	Frequência	10	45	55
	% Na Instituição	18,2%	81,8%	100,0%
	% Na Q22_3	47,6%	76,3%	68,8%
	% do Total	12,5%	56,3%	68,8%
PSP	Frequência	11	14	25
	% Na Instituição	44,0%	56,0%	100,0%
	% Na Q22_3	52,4%	23,7%	31,3%
	% do Total	13,8%	17,5%	31,3%
Total	Frequência	21	59	80
	% Na Instituição	26,3%	73,8%	100,0%
	% Na Q22_3	100,0%	100,0%	100,0%
	% do Total	26,3%	73,8%	100,0%



### Questão nº 23 - SSI e aumento da cooperação inter-forças

Tabela 35 – SSI e aumento da cooperação inter-forças

Questão		1	2	3	4	5	Total
Questão nº 23 - Com a criação do actual modelo de segurança interna aumentou objectivamente a cooperação entre as forças e serviços de segurança.	Freq.		10	52	18		80
	%		12,50	65,00	22,50		100,00

**Legenda:** 1 Discordo totalmente; 2 Discordo; 3 Concordo em parte; 4 concordo; 5 Concordo totalmente

A resposta mais frequente a esta questão é de “concordar em parte”, com 65% (n=52) dos inquiridos. As respostas distribuem-se pelo concordo e pelo discordo sem que nenhum inquirido tenha optado pelos itens dos extremos. Estes dados apresentam alguma reserva porventura pelo curto tempo de “vida” da LSI e da fraca consolidação dos seus efeitos.

### Questão nº 24 - Governamentalização do SSI

Tabela 36 – Governamentalização do SSI

Questão		1	2	3	4	5	Total
Questão nº 24 - A criação do cargo de Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, com estatuto de Secretário de Estado, dependente do Primeiro-Ministro e com competências de coordenação, direcção, controlo e comando operacional, “governamentaliza” e “politiza” as medidas de polícia e o sistema de segurança interna.	Freq.	5	32	30	13		80
	%	6,25	40,00	37,50	16,25		100,00

**Legenda:** 1 Discordo totalmente; 2 Discordo; 3 Concordo em parte; 4 concordo; 5 Concordo totalmente

No que concerne a esta questão verificámos que 40% (n=32) dos inquiridos discorda da afirmação. Importa no entanto salientar que no vector da concordância (3 e 4) são 53,75% (n=43) dos inquiridos a responder. Este facto desequilibra as questões para a concordância em que a figura do SG governamentaliza a SI.

### Questão nº 25 – Conflito entre Ministério Público e SG do SSI

Tabela 37 – Ministério Público e SG do SSI

Questão		1	2	3	4	5	Total
Questão nº 25 - Em incidentes táctico-policiais os Procuradores Adjuntos do Ministério Público devem submeter-se aos poderes do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna.	Freq.	19	34	11	8	8	80
	%	23,75	42,50	13,75	10,00	10,00	100,00

**Legenda:** 1 Discordo totalmente; 2 Discordo; 3 Concordo em parte; 4 concordo; 5 Concordo totalmente



A tendência das respostas aponta para o vector da discordância, sendo a resposta modal de 42,5% (n=34) dos inquiridos que responderam discordar, porventura porque o sentido da lei não permite esta subordinação.

### Questão nº 26 - Acções do SG do SSI

*Comparativamente com anterior Lei de Segurança Interna (Lei 20/87, de 12 de Junho), no actual sistema da segurança interna, motivado pelas funções do Secretário-Geral da Segurança interna (Coordenação, direcção, controlo e comando operacional), constatou objectivamente acções que permitiram:*

Tabela 38 – Acções do SG do SSI

Afirmações	Sim	Não
1. Maior concertação e cooperação nas operações entre forças e serviços de segurança.	43	37
2. Maior colaboração e articulação entre as forças e serviços de segurança e outras entidades públicas e privadas.	27	53
3. Aumento da cooperação entre forças e serviços de segurança e organismos internacionais congéneres.	25	55
4. Maior articulação entre as forças e serviços de segurança com o sistema prisional.	20	60
5. Maior articulação entre as forças e serviços de segurança e o sistema integrado de operações de protecção e socorro.	29	51
6. Maior coordenação entre as forças e serviços de segurança e os serviços de emergência médica.	16	64
7. Maior articulação entre as forças e serviços de segurança, a polícia municipal e os conselhos municipais de segurança.	10	70
8. Maior articulação e cooperação com empresas de segurança privada.	9	71
9. Maior interoperabilidade entre os sistemas de informação das forças e serviços de segurança, com acesso por todos.	31	49
10. Melhor desempenho conjunto das forças e serviços de segurança em missões específicas.	36	44
11. Não foram constatadas objectivamente acções do Secretário-Geral de Segurança Interna com impacto na intervenção operacional das Forças e Serviços de Segurança no actual SSI.	45	35

Das respostas obtidas verificamos apenas duas alíneas têm maior numero de respostas de concordância do que discordância, a nº 1 e a nº 11. De acordo com as respostas dos inquiridos não identificaram maioritariamente uma maior articulação com o sistema prisional, com os serviços de urgência, com a polícia municipal, conselhos municipais de segurança e com empresas privadas.

Não foi também identificado, pela maioria dos inquiridos, aumento da cooperação com organismos internacionais congéneres, maior articulação com o sistema integrado de protecção e socorro, nem maior interoperabilidade entre os sistemas de informação das diversas forças.





Por outro lado a maioria dos inquiridos afirma não ter constatado objectivamente acções do SG do SSI, com impacto na intervenção operacional das forças que comanda.

### Questão nº 27 - Existência de Contratos Locais de Segurança

*Na sua área de responsabilidade existem contratos locais de segurança?*

Tabela 39 – Existência de Contratos Locais de Segurança

	Frequência	%	% Válida	% Acumulada
Sim	22	27,5	27,5	27,5
Não	58	72,5	72,5	100,0
Total	80	100,0	100,0	

Da amostra inquirida 72,5% (n=58) respondeu que não existem contratos locais de segurança na sua área de responsabilidade e em 27,5% das respostas existem.

### Questão nº 28 - CLS vs Segurança diferenciada

Tabela 40 – CLS vs Segurança diferenciada

Questões		1	2	3	4	5	Total
<b>Questão nº 28</b> - Dos contratos locais de segurança beneficiam os municípios com maior capacidade financeira e dotados de parceiros sociais prósperos, criando níveis diferenciados de segurança para as populações.	Freq.	4	18	39	17	2	80
	%	5,00	22,50	48,75	21,25	2,50	100,00

**Legenda:** 1 Discordo totalmente; 2 Discordo; 3 Concordo em parte; 4 concordo; 5 Concordo totalmente

Relativamente a esta questão responderam que “concordam em parte” 48,75% (n=39) dos inquiridos. Uma análise mais cuidada permite verificar que 72,5% (n=58) dos inquiridos responde nos itens da concordância relativamente ao privilégio dos CLS, diferenciando os níveis de segurança.

Verificámos qual a relevância para esta questão o facto de existirem CLS na área de responsabilidade dos inquiridos. Dos trinta e nove (39) inquiridos que responderam “concordar em parte” com a afirmação, oito (8) têm CLS na sua área de competência e dos dezassete (17) que concordaram com a afirmação, oito (8) têm CLS na sua área de competência. Dos quatro (4) inquiridos que discordam totalmente e dos dois (2) que concordam totalmente, nenhum tem CLS na sua área.



Tabela 41 - Áreas com CLS

Itens de resposta	1	2	3	4	5	TOTAL
Totais	4	18	39	17	2	80
Área com CLS	0	6	8	8	0	22

**Legenda:** 1 Discordo totalmente; 2 Discordo; 3 Concordo em parte; 4 concordo; 5 Concordo totalmente

### Questão nº 29 - GNR como reserva militar do país

Tabela 42 – GNR como reserva militar do país

Questões		1	2	3	4	5	Total
Questão nº 29 - Com a retracção territorial do exército português, a GNR é a única força de quadricula (presente em todos os concelhos), pelo se constitui a reserva militar de ocupação nacional.	Freq.	12	18	16	23	11	80
	%	15,00	22,50	20,00	28,75	13,75	100,00

**Legenda:** 1 Discordo totalmente; 2 Discordo; 3 Concordo em parte; 4 concordo; 5 Concordo totalmente

No que concerne a esta questão, a resposta modal é de 28,75% (n=23) dos inquiridos a concordar com a afirmação. No vector da concordância encontramos 63,5% (n=50) dos inquiridos. Na comparação entre as respostas dos inquiridos das duas instituições, verificámos que os inquiridos da GNR tendem a “concordar em parte” com a afirmação e os inquiridos da PSP a “discordar” (3,42 vs 2,20),  $Z=-3,874$ ,  $p=0.00$ .

### Questão nº 30 – Consequências das Alterações orgânicas FS

Tabela 43 – Alterações orgânicas das FS

Questões		1	2	3	4	5	Total
Questão nº 30 - As recentes alterações orgânicas das forças de segurança contribuem para uma maior eficácia policial na prevenção e repressão criminais.	Freq.	3	26	34	15	2	80
	%	3,75	32,50	42,50	18,75	2,50	100,00

**Legenda:** 1 Discordo totalmente; 2 Discordo; 3 Concordo em parte; 4 concordo; 5 Concordo totalmente

Nesta questão verificámos que 42,5% (n=34) “concordam em parte” com a afirmação. Os inquiridos dividem-se nas respostas em concordância e discordância com maior ou menor grau, não ficando claras as implicações orgânicas na eficácia policial. Estes resultados pouco consistentes justificam-se pelo facto das alterações orgânicas das forças de segurança não estarem ainda consolidadas, estando em curso um processo que ainda não permite tirar conclusões quanto às implicações na actividade policial e na qualidade da segurança em geral.



### 9.3. - VALIDAÇÃO DAS HIPÓTESES

Nesta secção vamos validar ou refutar as hipóteses, com base na análise e discussão dos resultados obtidos.

Nº	HIPÓTESE	Questão relacionada	Validar ou Refutar
H_1	O sistema político internacional, as ameaças e os riscos mudaram e exigem novas respostas no âmbito da segurança e defesa.	7;11;17;21;	Validar
H_2	A Segurança continua independente da defesa e virada exclusivamente para o interior do território nacional.	12;14;15;16;21	Refutar
H_3	A ordem mundial alterou-se, alterando-se também as ameaças e os conceitos tradicionalmente dicotómicos de segurança e defesa, devendo as forças armadas integrar as missões de segurança interna.	17;18;19;20;22	Refutar
H_4	A Lei de Segurança Interna alterou o conceito de Segurança Interna.	5;10;24;25;26	Validar
H_5	O novo conceito de segurança interna pressupõe a participação integrada de diversos sistemas nacionais.	5;6;26;28	Validar
H_6	As forças e serviços de segurança em Portugal devem ter tutela única no MAI.	3;6	Validar
H_7	O SG do SSI é a entidade chave para operacionalizar a segurança interna.	24;26	Refutar
H_8	O sentimento de insegurança das populações deriva das ameaças e riscos do terrorismo e criminalidade transnacional.	1	Refutar
H_9	O modelo dual de forças de segurança está actual e deve ser mantido em Portugal.	2;10;10.1;30	Validar
H_10	O SSI veio aumentar objectivamente a cooperação entre as forças e serviços de segurança.	23;26	Refutar
H_11	Existem demasiadas instituições em Portugal com competências de polícia.	6	Validar
H_12	Nas OAP as missões típicas de polícia podem ser desempenhadas pelas forças armadas.	8;13	Refutar
H_13	A intervenção das forças de segurança em OAP elimina ameaças no estrangeiro antes de se repercutirem em Portugal.	7;12;16	Validar
H_14	A GNR constitui uma reserva nacional, sendo fundamental ao sistema de segurança interna.	29;4	Validar
H_15	A natureza militar da GNR é uma mais-valia quer em missões internas, quer externas.	9;12;14;	Validar
H_16	A GNR é a única força de segurança de natureza militar portuguesa e dispõe de condições de actuação em todo o espectro das Operações de Apoio à Paz (OAP).	2;9;12	Validar
H_17	A GNR tem legitimidade, suporte legal e constitucional para construir a paz além fronteira.	16	Validar
H_18	Os contratos locais de segurança são uma mais-valia para a segurança interna.	27;28	Refutar

### 9.4. - CONSISTÊNCIA INTERNA

A consistência interna do questionário foi analisada com recurso ao coeficiente *Cronbach's Alfa*. O valor encontrado foi de 0,673 considerado aceitável.

Tabela 44 - Coeficiente Cronbach's Alfa

Coeficiente	Cronbach's Alpha
Total	,673

## ***Conclusões***





## CONCLUSÕES

*“Deus quer, o homem sonha, a obra nasce.”*

*(in Mensagem, Fernando Pessoa)*

*“A conclusão de um trabalho é uma das partes que os leitores costumam ler em primeiro lugar, procurando nessas páginas indicações do interesse que o trabalho pode ter.”* (QUIVY, 1998)

Chegámos a fase do trabalho onde as respostas à questão de partida - *Quais os contributos da Guarda Nacional Republicana para a Segurança e Defesa Nacionais, no mundo global?* - e às questões derivadas devem ter sido dadas.

I.\_\_\_\_ A segurança é uma condição essencial para um efectivo exercício da cidadania, é a primeira condição de liberdade, porque sem segurança não é possível exercer plenamente nenhum dos restantes direitos fundamentais. Nas sociedades modernas, a segurança, enquanto direito fundamental dos cidadãos e obrigação essencial do estado, é um parâmetro obrigatório de avaliação da qualidade de vida democrática, de desenvolvimento e sustentabilidade das sociedades. Não faz sentido falar em modernização, desenvolvimento social e económico, direitos, liberdades e garantias ou exercício da cidadania, olvidando que o futuro só é factível com garantia de segurança para todos. Demonstrámos que se evoluiu de um conceito de segurança estatal, cuja responsabilidade primeira e última recaía sobre os estados na defesa da sua integridade e soberanias, para um conceito de segurança humana, onde os centros são as pessoas e as comunidades e onde a cidadania e a segurança cooperativa ganham novas dimensões.

Provámos ao longo da nossa investigação que o sistema político internacional, as ameaças e os riscos mudaram e exigem novas respostas no âmbito da segurança e da defesa. Após o 11 de Setembro, o mundo ganhou consciência dos contornos da profunda alteração verificada no contexto global no que diz respeito à nova ordem internacional e ao terrorismo internacional. Uma ordem mundial assente na bipolaridade deu lugar a um mundo baseado num sistema político e de poder unipolar, multipolar ou unimultipolar, variando essa caracterização de autor para



autor, sendo no entanto unânime o fim do paradigma bipolar do tempo da guerra fria. Neste contexto identificamos várias correntes, aquelas que consideram não existir distinção possível entre segurança e defesa, os que defendem o paradigma autónomo e a tese que defendemos, anotando aproximações entre os conceitos sem que no entanto identifiquemos a fusão entre ambos. Consideramos que o enfoque deve ser colocado na partilha de informações, na cooperação e na coordenação esmerada entre actores da segurança interna e da defesa nacional a nível interno, europeu e mundial.

Verificámos que surgiu um novo conceito, “*Segurança Nacional*”<sup>329</sup> que, não deve no entanto ser entendido como um conceito simplista e redutor do somatório da Segurança Interna com a Defesa Nacional, mas sim como o somatório dos contributos para a segurança dos cidadãos, das instituições e do estado, dos diversos subsistemas de segurança, como sejam a segurança interna, a segurança militar, a segurança económica e financeira, a segurança ambiental e ecológica, a segurança alimentar, a segurança das vias de comunicação – rodoviária, ferroviária, aérea, marítima e fluvial – a segurança pessoal, a segurança documental, a segurança identitária e cultural, a segurança cibernética, entre outros. Para cada um destes subsistemas, segundo o General Loureiro dos Santos deve ser formulado um conceito estratégico de segurança com a definição dos contributos e formas de intervenção de cada subsistema na Segurança Nacional.

II.\_\_\_\_ No que à garantia da segurança global e da paz mundial diz respeito concluímos que, além dos estados, existem diversas organizações internacionais que tentam liderar este processo, encabeçadas pela ONU. No nosso trabalho identificámos aquelas que integram nas suas missões forças militares e de segurança, no caso particular da GNR, não sendo âmbito de análise as organizações internacionais humanitárias e não governamentais com ou sem fins lucrativos. Verificámos que a ONU tem revelado dificuldades no domínio dos conflitos armados, porque o CSONU é um órgão com vocação policial, mas os estados, que já não são os únicos, mas ainda se constituem como os principais actores da cena internacional. Por este facto a ONU e o Direito Internacional estão dependentes das conjunturas políticas e da relação de forças entre os estados. Os estados fortes agem de acordo com os seus interesses, por

<sup>329</sup> Conceito introduzido pelo General Loureiro dos Santos;



vezes unilateralmente sem aprovação do CSONU, outras vezes requerem e agradecem as resoluções como formas de legitimação internacional.

Em 27 de Março de 2008, o subsecretário da ONU para Operações de Paz, *Jean-Marie Guehenno*, advertiu que o grosso das missões de paz da ONU corria risco por falta de apoio político e operacional. O subsecretário deixou o cargo alertando que, apesar das operações da ONU recuperarem a credibilidade após o devastador fracasso de 1990 na antiga Jugoslávia, estão novamente numa fase de sérias preocupações. De acordo com Pascal Boniface, a *“ONU está paralisada e não pode impor a paz, dado que cada potência com direito de veto o utiliza quando ela própria ou um dos seus aliados está envolvido num conflito”*<sup>330</sup> sendo paradigmático o avanço dos EUA e das forças aliadas em 2003 sobre o Iraque, sem legitimação internacional. Vivemos num mundo que nos oferece melhores perspectivas, mas também ameaças maiores do que aquelas que temos conhecido até agora. O futuro dependerá, em parte, daquilo que conseguirmos produzir em termos de segurança nacional. Como tem sido preconizado por diversos autores, *“temos simultaneamente de pensar em termos globais e agir a nível local.”*<sup>331</sup>

Segundo o Relatório de Javier Solana, *“o desafio mundial das alterações climáticas, debate iniciado no final do século passado, poderá vir a ter repercussões na segurança mundial”*<sup>332</sup>, criando diversos tipos de ameaças e conflitos, também identificados no mesmo relatório: Conflitos em torno do acesso aos recursos; prejuízos e riscos económicos para as cidades costeiras e as infra-estruturas críticas, perda de território e litígios fronteiriços, migração por motivos ambientais, situações de fragilidade e radicalização, tensões causadas pelo abastecimento energético e pressão sobre a governação internacional. *“O impacto das alterações climáticas na segurança internacional não é um problema do futuro, mas já dos nossos dias, e continuará a acompanhar-nos. Mesmo que haja progressos em termos de redução das emissões de gases com efeitos de estufa, as condições meteorológicas já se alteraram, as temperaturas globais já subiram e, acima de tudo, as alterações climáticas fazem-se já*

<sup>330</sup> Cf. BONIFACE, Pascal, (2003). *Guerras do Amanha*. Mem Martins: Editorial Inquérito, p. 11.

<sup>331</sup> Theodore Levitt *“Pensa global. Age local”*;

<sup>332</sup> “El cambio climático genera además graves riesgos políticos y de seguridad que afectan directamente a los intereses europeos” Javier Solana, 14 de Março 2008;





*sentir em todo o globo.*<sup>333</sup> São estas ameaças o centro dos esforços das forças e serviços de segurança, com a colaboração dos demais subsistemas da segurança nacional, onde se inclui de forma particular a defesa nacional.

**III. —** Relativamente ao contributo de Portugal para a segurança e paz no mundo, nomeadamente através da participação em OAP, podemos concluir que o nosso país tem contribuído no âmbito dos acordos, alianças e organizações internacionais a que pertence. As missões militares e de polícia tiveram um incremento exponencial desde a década de 90. Estas missões de apoio à paz têm sido levadas a cabo pelas forças armadas (Marinha, Exército e Força Aérea) e pelas forças de Segurança, onde a GNR deve ser relevada por ser a única força com capacidade para participar efectivamente com forças constituídas (SPU/MSU), como foram os casos de Timor e do Iraque. Estas missões têm sido desempenhadas pela GNR com inteira legitimidade constitucional, uma vez que, como temos vindo a provar, o legislador constitucional estabeleceu no texto fundamental, n.º 2 do artigo 7.º que *“Portugal preconiza (...) um sistema de segurança colectiva, com vista à criação de uma ordem internacional entre os povos”* e no artigo 273.º, n.º 2 deste diploma estão definidos os objectivos da defesa nacional, para os quais a GNR também contribui, conforme atesta a sua Lei Orgânica, conferido a atribuição de *“participar, nos termos da lei e dos compromissos decorrentes de acordos, tratados e convenções internacionais, na execução da política externa, designadamente em operações internacionais de gestão civil de crises, de paz e humanitárias, no âmbito policial e de protecção civil, bem como em missões de cooperação policial internacional e no âmbito da União Europeia e na representação do País em organismos e instituições internacionais”*<sup>334</sup> e ainda nos termos do mesmo diploma *“Cumprir, no âmbito da execução da política de defesa nacional e em cooperação com as Forças Armadas, as missões militares que lhe forem cometidas.”*<sup>335</sup>

A LSI também estatui a participação internacional da GNR através da norma do n.º 2 do artigo 4.º *“...forças e os serviços de segurança podem actuar fora do espaço*

<sup>333</sup> S113/08 ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS E SEGURANÇA INTERNACIONAL Javier Solana, 14 de Março 2008;

<sup>334</sup> Alínea o), n.º 1 artigo 3.º da LOGNR;

<sup>335</sup> Alínea i), n.º 2 artigo 3.º da LOGNR;



*referido no número anterior<sup>336</sup>, em cooperação com organismos e serviços de Estados estrangeiros ou com organizações internacionais de que Portugal faça parte, tendo em vista, em especial, o aprofundamento do espaço de liberdade, segurança e justiça da União Europeia.”*

Embora não encontremos uma referência expressa na CRP às forças de segurança, esta também não as exclui das missões internacionais. Desde 1990 a GNR participou em OAP com mais de 2500 militares, contribuindo directamente para a paz mundial e indirectamente para a segurança dos portugueses e de Portugal. Importa ainda referir, sem que sejam OAP, as missões técnico-policiais e técnico-militares que têm sido desenvolvidas pelas FA e FS nos últimos anos, com objectivo de ajudar a criar e dar formação a forças congéneres em países saídos de situações críticas, também contribuem decisivamente para a paz e segurança mundiais.

IV.\_\_\_\_ No âmbito das OAP desenvolvidas pelas FA, cujo teatro requer simultaneamente intervenções típicas de polícia, como sejam a investigação criminal, buscas, detenções, o controlo, manutenção ou restabelecimento da ordem pública e o controlo rodoviário concluimos que não devem ser desenvolvidas pelas FA. A falta de formação, preparação e treino, competência técnica e, essencialmente, a falta de cultura policial das FA compromete o sucesso deste tipo de missões. Preconizamos uma de duas soluções, caso a hostilidade dos teatros seja favorável à intervenção isolada das forças de segurança devem ser-lhe atribuídas as missões típicas de polícia, se por outro lado o teatro apresenta elevado nível de hostilidade, devem as subunidades de polícia ser incorporadas na orgânica das FA e desempenhar as missões típicas de polícia.

As OAP não são operações militares convencionais onde as forças armadas possam potenciar a sua vocação primária, não são, no entanto, missões de polícia convencionais onde qualquer força de segurança, incluindo as de natureza civil, possa desenvolver as suas actividades. É para dar resposta a estes ambientes atípicos que a *Stabilization Force* (SFOR) da NATO cria a *Multinational Specialized Unit* (MSU), uma força com capacidade de resposta e controlo da ordem pública, composta por forças policiais com estatuto militar. É este o ambiente remunerador para o empenhamento

<sup>336</sup> “Espaço sujeito aos poderes de jurisdição do Estado Português”, nº do artigo 4º da LSI;



de uma força do tipo da GNR que já provou saber actuar com “*profissionalismo e dedicação*”<sup>337</sup>, porque “*altamente treinada e capacitada a responder com rapidez, eficiência e extrema eficácia a qualquer tipo de acção que possa ser perpetrada contra a ordem pública*”<sup>338</sup>.

Estas unidades (MSU) são constituídas exclusivamente por forças de segurança de natureza militar, nomeadamente pela *Guardia Civil* (Espanha), pelos *Carabinieri* (Itália), pela *Marechaussee* (Holanda) e pelas *Gendarmerie* (França e Roménia).

Concluimos que a GNR pode e tem competências, atribuições e capacidades para desenvolver todas as missões internacionais de apoio à paz, com claras vantagens distintivas, atribuídas pela sua natureza militar e pela dupla capacidade de intervenção, militar e policial. Consequentemente concluimos que a GNR é a única força de segurança portuguesa com características que permitem as intervenções a todo o nível das missões internacionais de apoio à paz.

A GNR vem desenvolvendo actividades militares e de polícia, em situações de quase normalidade social, de acentuada conturbação social, política e de segurança e ainda, em situações de extrema ameaça e risco, como foi o caso da participação da no Iraque, onde claramente só não existia guerra porque formalmente os EUA e a comunidade internacional o tinha decidido. De facto o ambiente encontrado no Iraque pelos militares portugueses, onde o autor do presente texto também participou, era de guerra.

*“Hoje estamos infinitamente mais calmos que há uns meses atrás. E convém dizer, que há uma instituição portuguesa que muito tem contribuído para a estabilidade do Território de Timor, que é a GNR. A Guarda Nacional Republicana tem feito um belíssimo trabalho ao nível da segurança, sobretudo, porque cria o sentimento nas pessoas de que os prevaricadores e os criminosos não saem impunes, coisa que não acontecia noutros tempos.”*<sup>339</sup>

<sup>337</sup> Sérgio Vieira de Melo, Administrador Transitório das Nações Unidas para Timor-leste, em alocução de 18 de Setembro de 2001, em Timor Lorosae;

<sup>338</sup> Henrique Lima de Castro, Comissário da CIVPOL, alocução de 18SET01 em Timor Lorosae;

<sup>339</sup> D. Basílio do Nascimento, Bispo de Baucau, 2001;



V.\_\_\_\_ Como ficou supra exposto, concluímos pela efectiva aproximação entre os conceitos de segurança e defesa, pela inexistência de fronteiras e pela desterritorialização, incerteza e volatilidade das ameaças. A segurança interna hoje tem uma abrangência para além do território nacional, entrecruzando-se com a defesa, deixando esta de ter horizontes de intervenção exclusivamente externos. Neste âmbito verificámos que as forças armadas e de segurança, no âmbito das OAP, têm contribuído além fronteiras para a segurança global e paz no mundo. Estas intervenções encerram o eliminar de ameaças no exterior, prevenindo ou anulando o seu impacto interno. Apesar da aproximação conceptual estas duas actividades ainda são, de facto, constitucionalmente distintas e assim se devem manter.

VI.\_\_\_\_ Nesta ordem mundial, motivado pelo terrorismo internacional, a ameaça já não está restringida ao cenário territorial identificado e delimitado, interno estadual ou regional. Os conceitos de segurança e defesa alteraram-se e a LSI portuguesa adaptou-se à nova realidade. Há novas ameaças, novos riscos, previsibilidade de intensidades nunca antes perspectivadas. As ameaças antigas ganharam nova dimensão e os actores manifestam-se silenciosamente a coberto da “globalização”, navegando na via láctea electrónica, recorrendo ao novo delito designado por “cibercrime”, sem rosto e sem território. Em Portugal foi fértil a produção legislativa relacionada com o SSI, suas entidades e sobre os sistemas que com este se relacionam, nomeadamente de protecção e socorro, da justiça e da defesa, importa agora que seja feito um esforço desinteressado de operacionalização dos diplomas, materializando-os na prática das instituições.

Concluímos que a LSI não alterou o conceito de segurança interna, enquanto conceito perene formulado no n.º1 do artigo 1º<sup>340</sup> da lei, no entanto é acrescentada, de forma expressa, a vertente repressiva da criminalidade. Apesar de não alterar o conceito de Segurança Interna é definido um novo conceito estratégico de segurança interna, nos termos do n.º 3 do artigo 1º da referida proposta de Lei, enquanto conceito “*destinado, em especial, a proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz*

---

<sup>340</sup> “A segurança interna é a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática.”



*pública e a ordem democrática, designadamente contra o terrorismo, a criminalidade violenta ou altamente organizada, a sabotagem e a espionagem, a prevenir e reagir a acidentes graves ou catástrofes, a defender o ambiente e a preservar a saúde pública.”* Deste conceito estratégico de segurança interna extrai-se a aproximação, colaboração e articulação entre diversos sistemas nacionais. Desde logo encontramos no artigo 12.º da LSI, a participação no CSSI, de representantes dos Sistemas de Defesa Nacional, Informações da República, Investigação Criminal, Autoridade Marítima, Aeronáutica, Sistema Integrado de Operações de Protecção e Socorro e Serviços Prisionais. Daqui resulta que o conceito de segurança interna pressupõe a participação integrada de diversos sistemas nacionais, o que provámos ser uma tendência, mas não uma realidade consolidada. O trabalho de campo veio demonstrar que esta integração, articulação e coordenação deve ser estabelecida pelo SG SSI, o que de facto não tem sido conseguido, em parte pela caracterização indefinida desta entidade. Desde logo a falta de caracterização legal do SG, enquanto autoridade de polícia. Apesar de existir uma preocupação do legislador em atribuir competências e poderes, teoricamente abrangentes, nomeadamente de coordenação, direcção, controlo e comando operacional sobre os intervenientes no exercício da segurança interna, este não é considerado como autoridade de polícia. Este facto levanta questões de coordenação e articulação com o MP na gestão das forças e serviços de segurança em casos concretos e no acesso à informação criminal. Este facto é preocupante e poderá causar, em concreto, conflitos de deveres entre o SG e o MP.

Durante o debate da LSI no plenário da AR, em 7 de Maio de 2008, os poderes do SG do SSI foram uma das questões mais discutidas, com os ministros da Administração Interna e da Justiça a garantirem que o SG não vai ter poderes concentrados, nem poderá aceder a processos-crime ou emitir directivas ou ordens sobre tais casos. Segundo o MAI, o diploma *"reflecte um balanço entre liberdade e segurança, permitindo uma repressão mais eficaz à criminalidade."* O MJ, Dr. Alberto Costa, explicou que, com objectivos de eficácia e economia, se decidiu atribuir ao SG SSI *"a missão de velar pela coordenação, cooperação e efectividade da partilha de informações entre órgãos de polícia criminal"*. Acrescentando que *"as balizas ficam absolutamente claras"*, pois *"não pode haver, em qualquer caso, emissão de directivas, instruções ou ordens sobre processos determinados ou acesso a eles."*



VII.\_\_\_\_ Importa no entanto concluir que a atribuição ao SG do SSI dos poderes coordenação, direcção, controlo e comando operacional sobre as forças e serviços de segurança é excessivo, inoperacional e anuncia conflitos pelo facto destes órgãos serem simultaneamente órgãos de polícia criminal. Nos termos do artigo 15º da LOIC cabe ao SG SSI fazer a coordenação dos órgãos de polícia criminal, velar pelo cumprimento da repartição de competências, garantir a partilha de meios, garantir a manutenção e o acesso dos OPC ao Sistema Integrado de Informação Criminal (SIIC). Esta atribuição sobre o funcionamento e acesso ao SIIC por parte do SG SSI, entidade individual, política e dependente do governo gera, certamente, conflito no âmbito da investigação criminal e da dependência funcional do MP. Ainda que se preveja que o SG não possa aceder à informação do SIIC<sup>341</sup> não é razoável que consiga *“assegurar o acesso a todos os OPC, de acordo com as suas necessidades e competências”* sem que para tal tenha conhecimento dessa informação criminal. Só conhecendo-as lhe é possível garantir a *“partilha de meios e serviços de apoio entre os órgãos de polícia.”* Do exposto concluímos que o SG SSI, através dos poderes que lhe foram conferidos, em nosso entender demasiado extensos e concentrados, invade a investigação criminal, conflituando com os poderes do MP, beliscando a sua autonomia e independência e, em virtude da sua condição<sup>342</sup>, governamentaliza esta actividade, atentando contra o princípio da separação de poderes.

A coordenação das forças e serviços de segurança não foi perceptível o suficiente para que tivesse impacto na actividade operacional das polícias e na qualidade do serviço de segurança. O director da revista e segurança e defesa considera também que *“já feita alguma coisa mas naturalmente é necessário fazer mais. Há muitas polícias de difícil coordenação.”*<sup>343</sup>

VIII.\_\_\_\_ As tutelas diferenciadas das entidades responsáveis em primeira linha pela segurança interna, forças e serviços de segurança, dificultam a coordenação e articulação operacional, criando redundâncias, duplicações e consumos desnecessários de meios, nem sempre com ganhos para a segurança. A cultura das “quintas”, que muitas vezes transforma a cooperação policial em competição policial,

<sup>341</sup> N.º 4 artigo 15º, da LOIC;

<sup>342</sup> Dependente directamente do Primeiro-ministro e equiparado a Secretário de Estado;

<sup>343</sup> José Manuel Anes, entrevista ao Jornal de Notícias, 8 de Novembro de 2009, pagina 10;





onde “PJ quer GNR e PSP fora da investigação à ETA”<sup>344</sup> deve começar a ser esbatida com integração das forças e serviços de segurança sob tutela única do Ministério da Administração Interna. Concluímos ainda pela integração da Polícia Marítima no MAI, com a sua extinção no MDN e integração de competências, atribuições e meios na Unidade de Controlo Costeiro da GNR, unificando numa única força e tutela a segurança da costa contra ameaças à SI, nas suas vertentes marítima, fluvial, terrestre e, futuramente aérea.

IX. Por outro lado também provámos que existe em Portugal um excessivo número de entidades com função de polícia, ainda que nem todos sejam órgãos de polícia criminal, sujeitos a dependências, organizações e procedimentos próprios, que prejudicam a integração, a partilha de informações e o empenhamento articulado em proveito da segurança interna. De acordo com o MJ “A sofisticação da criminalidade deu origem a cerca de vinte órgãos de polícia criminal que exercem as suas competências em domínios tão diversos como a imigração, os crimes fiscais, as infracções contra a economia e saúde pública ou o mercado de valores mobiliários.”<sup>345</sup>

Se considerarmos as dezoito (18)<sup>346</sup> entidades legal e formalmente caracterizadas como OPC, entre competências de investigação genérica, reservada e específica, bem como as demais entidades que intervêm na segurança com funções de polícia e, muitas vezes confundidas com OPC como seja a Inspeção-geral das finanças (IGF) ou o Instituto da Mobilidade e dos Transportes Terrestres (IMTT) constatamos que a articulação, coordenação e partilha de informações fica gravemente comprometida. O SIIC, cuja garantia de acesso ao OPC é da responsabilidade do SG SSI, torna-se difícil de gerir e de se tornar uma ferramenta útil, eficaz e eficiente para todos.

A existência de entidades privadas, como os guardas-nocturnos, entidade que a Associação Nacional de Municípios propôs estender a todo o país, com a colocação, “em cada concelho, de cinco guardas-nocturnos,”<sup>347</sup> entidades autárquicas como as polícias municipais e a transformação do Corpo de Guardas Prisionais em força de

<sup>344</sup> Diário de notícias, Licínio Lima, 9 de Fevereiro de 2010;

<sup>345</sup> Ministro da Justiça, V Congresso da ASFIC Lisboa, 26 de Março de 2007;

<sup>346</sup> GNR; PSP; PJ; PJM; SEF; PM; AMN; GF; GDCl; ASAE; DGAEIC; IGT; AC; OSS; OAT; IGAC; CMVM; IGAOT;

<sup>347</sup> Carlos Tenreiro, Presidente do Sindicato Nacional dos guardas-nocturnos;





segurança, em nosso entender ferida de inconstitucionalidade, são mais um factor perturbador da cooperação, partilha de informações e articulação sadia das entidades que concorrem para a segurança interna, que se quer cooperativa. Esta dispersão de entidade e tutelas prova a tese de “cada ministério uma polícia”, que deve ser reestruturada no sentido da elaboração dos conceitos estratégicos de segurança parcelares de cada subsistema, como contributo para o Conceito Estratégico de Segurança Nacional.

X.\_\_\_\_ Provámos ainda que o dualismo de forças de segurança, GNR militar e PSP civil deve ser mantido, por trazer estabilidade e equilíbrio ao sistema em situações de normalidade social, na defesa partilhada dos direitos e liberdades dos cidadãos, mas porque em situações de conturbação social esse equilíbrio também está garantido pela divisão do “poder” policial em duas instituições de matriz policial, mas com raízes genéticas e culturas marcadamente diferentes, devido à condição castrense da GNR. Este modelo, historicamente provado, está presente e consolidado nos países do sul da Europa. Sobre esta questão, que nenhum partido político no governo considerou alterar, considera-se que *“a GNR e a PSP não podem fundir-se A GNR deve sempre permanecer militar e é uma reserva do Estado algo entre a PSP civilista e o Exército é uma gendarmerie de que nenhum governo deve prescindir.”*<sup>348</sup>

Da investigação de campo verificámos que existe uma tendência maior por parte da PSP na tese da fusão das forças, sendo a GNR, por norma, contrária a esta ideia. Daqueles que defendem a junção das forças, são repartidos em iguais percentagens os que apontam a continuação da PSP como força única e os que defendem a continuação exclusiva da GNR.

XI.\_\_\_\_ Verificámos que o sentimento de segurança percebido pela população não corresponde muitas vezes às estatísticas da criminalidade objectivamente registada, nem aos casos efectivamente acontecidos, ainda que não participados. Este aumento do sentimento de insegurança é uma consequência da alteração da sociedade e do mundo, em suma da aldeia global. As ameaças anteriormente identificadas, materializadas em qualquer parte do mundo ou no bairro do vizinho, entram hoje nas

<sup>348</sup> José Manuel Anes, entrevista ao Jornal de Noticias, 8 de Novembro de 2009, pagina 10;



nossas casas de forma reiterada, sistemática, directa e sensacionalista, criando um clima de medo e de insegurança.

Ainda que consideremos um factor relevante e que deve ser combatido, porque *“é mais difícil combater o sentimento de insegurança do que combater a criminalidade,”*<sup>349</sup> concluimos que é a criminalidade local, como os furtos e roubos, que mais inseguranças criam, em contraposição ao terrorismo e à criminalidade transnacional. Segundo o RASI 2009 foram abertos 3458 processos no âmbito da cooperação policial internacional, apenas nove (9) estão relacionados com o terrorismo. Ainda no mesmo relatório de 2009 salientam-se 24163 crimes no âmbito da criminalidade grave, sendo que o terrorismo não tem expressão por apresentar valores inferiores a três (3) casos. A expressão desta criminalidade assenta essencialmente nos furtos e roubos.

Em 2009 foram participados 416058 crimes, quando agrupados por tipo de crime mais frequente, aponta o RASI 2009 que os 15 mais participados representam 78,3% do total, com o furto em e de automóvel a ocupar o primeiro lugar. Não há registo de terrorismo ou criminalidade transnacional. Esta breve análise suporta a nossa tese de que o serviço prioritário das polícias, o dia-a-dia, deve incidir sobre intervenções de prevenção, detecção e denúncia da criminalidade que mais afecta o sentimento da população e que mais ocorre, sendo sem dúvida os furtos, os roubos na via pública e outros roubos, a resistência e coação e a desobediência à autoridade do estado, a violência doméstica, o incêndio e a condução sob o efeito do álcool. A criminalidade violenta e grave em 2009 representou 5,8% da totalidade dos crimes e manifestou um decréscimo de 0,6%, relativamente a 2008. Esta análise estatística serve de introdução a nossa conclusão seguinte, ou seja, verificámos que tanto a criminalidade registada, como a percepção de segurança das populações não reclamam a participação das FA na segurança interna, conforme tem vindo a ser requerido por alguns sectores.

**XII.** O General Leonel de Carvalho, então secretário-geral do GCS, comentou que a LSI deveria ter ido mais longe, integrando as FA na SI *“havendo necessidade de músculo, não temos essa possibilidade.”* Como demonstrámos o modelo policial

<sup>349</sup> Juiz-desembargador Vargues Gomes, IGAI



português tem “*músculo suficiente*” para garantir a segurança em períodos de normalidade social e para responder às ameaças à SI, ou seja fora dos estados de excepção ou calamidade pública, declarados quando a gravidade, durabilidade ou intensidade da ameaça ultrapasse as capacidades das forças e serviços de segurança. Não estão identificados os pressupostos que esgotem a capacidades dos actores da SI, pelo facto de, até então, todas as ameaças terem sido antecipadas, prevenidas e ou anuladas, incluindo as mais intensas.

Em 29 de Maio de 2009 o actual SG do SSI admite “*recorrer às Forças Armadas para reforçar a Unidade de Controlo Costeiro (UCC) da GNR na segurança da costa portuguesa.*” Na sequência destas declarações, Mário Soares e Loureiro dos Santos, numa conferência organizada pela Fundação Mário Soares e Inatel afirmam ser “*necessária cooperação entre forças de segurança e os militares.*”<sup>350</sup> Declarações que perfilhamos, por considerarmos que todos os subsistemas da segurança nacional, incluindo o da defesa, devem cooperar, dentro das suas competências legais, no sentido de garantir a segurança e defesa de Portugal e dos portugueses. Os meios disponíveis do estado devem ser empregues, no âmbito das suas capacidades específicas, onde a situação nacional os requeira.

Em Dezembro de 2009, o general Pinto Ramalho, Chefe do Estado-maior do Exército anuncia que quer “*ver os militares na rua*”, que “*Os meios policiais são insuficientes para dar resposta às novas formas de conflitualidade, e o Exército tem de cooperar.*”<sup>351</sup> Com esta declaração não podemos concordar, ficando provado neste trabalho que não são necessários “*militares na rua*”, além dos militares da GNR, sendo contraproducente essa “*militarização*” do policiamento. Considerando os ratios de polícia por habitante e a tipologia da criminalidade, as forças e serviços de segurança são suficientes para dar resposta às actuais formas de criminalidade perpetradas em Portugal. E, quando forem identificadas lacunas, antes de aventar a hipótese do recurso às FA a título ordinário, devem ser estudas as formas de colmatar essas lacunas através das FS, formando, especializando, aumentando, condicionando ou adaptando capacidades. É preferível investir em “*polícias*”, cujo *core business* permanente é a intervenção na segurança do que adaptar “*militares*”, cuja genética

<sup>350</sup> Jornal Expresso, “Soares quer apoio da Marinha à GNR na segurança costeira”, 5 de Junho de 2009;

<sup>351</sup> Correio da manhã online, 3 de Dezembro de 2009;



assenta em pressupostos distintos. No primeiro caso falamos de investimento, no segundo de consumos.

Sobre esta mediática questão, verificámos que as FA colaboram e devem continuar a colaborar com a política de segurança interna, nomeadamente através da execução de missões de interesse público, conforme previsto na CEDN, e de protecção civil, bem como em todas as situações que se enquadrem nos estados de excepção. Nos termos da CRP incumbe às FA a defesa militar da república, contra qualquer ameaça externa, podendo, nos termos do n.º 6 do artigo 275.º da CRP, colaborar em missões de protecção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações. Concluimos que, apesar da aproximação conceptual de segurança e defesa, estas ainda estão separadas constitucionalmente e as forças armadas, à luz CRP e da LSI, não exercem funções de segurança interna, n.º 2 e n.º 3 do artigo 25.º da LSI, mas “*colaboram em matéria de segurança interna nos termos da Constituição e da lei*”.<sup>352</sup> Conforme provámos ao longo do texto não existem fundamentos reais, factuais e práticos ou funcionais para a alteração da CRP no sentido de trazer as FA para junto dos polícias, nomeadamente em missões de prevenção e perseguição criminal. Esta situação descaracterizaria as próprias FA enquanto entidade tradicionalmente militar, cuja preparação e treino em paz permite responder à guerra. Por outro lado a sua intervenção em situações graves e de excepção está legalmente prevista como intervenção extraordinária.

As excepções estão consignadas na LSI, nomeadamente no que concerne à autoridade marítima e à da polícia marítima que, em nosso entender, não contribui para a simplificação dos sistema e da segurança. Pelo contrário duplica recursos, comparativamente com a Unidade de Controlo Costeiro da GNR, empastelando a fluidez das informações, da articulação e da intervenção com potencial acréscimo de competição e prejuízo para a coordenação e para a segurança. Confunde o sistema, sugerindo a intervenção da marinha na SI, quando de facto unicamente os elementos da Polícia Militar (militar ou militarizados) têm condição legal para o fazer. Em nossa opinião a Polícia Marítima deve ser extinta e integrada na Guarda, de forma a constituir-se uma reforçada Unidade Costeira com capacidade de intervenção no mar, nos rios, estuários e barragens articulada com as demais unidades da GNR em terra,

<sup>352</sup> Cf. artigo 35.º da LSI;



de âmbito policial, criminal, fiscal e rodoviário. Neste seguimento preconizamos dotação de meios aéreos à GNR, que possibilite de forma unificada garantir a segurança interna nas três dimensões do espaço.

Como demonstrámos em capítulos próprios as FA devem ser chamadas a desempenhar missões de segurança interna unicamente nos termos da CRP, não havendo necessidade de quaisquer alterações constitucionais. Devem ainda manter e reforçar a colaboração com a segurança interna, nomeadamente no âmbito das missões de interesse público e da protecção civil. Não existem reais necessidades de intervenção das FA no combate à criminalidade, nem tão pouco é desejável no contexto da democracia. Neste sentido seguem também, o actual MAI, Dr. Rui Pereira, que declarou "*Quer a Constituição quer a legislação permitem uma resposta adequada às ameaças transnacionais do crime organizado e do terrorismo*"<sup>353</sup>, afirmando não existir necessidade de quaisquer alterações constitucionais ou legais, e o MDN, Dr. Santos Silva, que declarou não existir necessidade de alteração constitucional para garantir uma maior cooperação entre as forças de Segurança e as de Defesa "*Hoje já existe colaboração entre os diferentes ramos das Forças Armadas e as forças e serviços de Segurança*"<sup>354</sup>. O SG do SSI, Juiz Mário Mendes, também perfilha da tese da não alteração constitucional, garantindo que o "*quadro legal*", por si só, é suficiente "*para a intervenção que é necessária*" das FA.<sup>355</sup> O general Valença Pinto, CEMGFA, declarou em 25 de Junho de 2010 que "*o que é preciso é avançar para um trabalho estruturado, sem a necessidade de alterar a Constituição.*" Acrescentando que "*com o quadro legal existente, há um espaço muito vasto para adensar essa cooperação no interesse do melhor serviço a Portugal e aos portugueses. Se o quadro for outro, porventura haverá quadros adicionais*".

A aposta deve ser na cooperação institucional desinteressada de todas as forças e serviços do sistema alargado de segurança, protecção e defesa, sem objectivos individualistas e com fim último a segurança dos portugueses. Consideramos extremamente relevante que se discutam as questões de interoperabilidade dos subsistemas, de cooperação, articulação e coordenação,

<sup>353</sup> Discurso no I Congresso de Segurança e Defesa, em 24 de Junho de 2010;

<sup>354</sup> Discurso no I Congresso de Segurança e Defesa, em 25 de Junho de 2010;

<sup>355</sup> In Diário de Notícias, 24 de Junho de 2010;



incluindo exercícios e treinos conjuntos, para que funcionem em caso de necessidade. Esta alusão permite-nos fazer a ponte para a conclusão seguinte, referindo um caso concreto recente de empenhamento conjunto das FA e FS num evento de Segurança Interna.

**XIII. —** *“Polícias criticam Forças Armadas na visita do papa,”*<sup>356</sup> onde afirmam existiu falta de coordenação e cooperação entre os meios das FA e os das polícias, que comandaram as operações. Segundo o mesmo texto foram *“empenadas pelo exército duas baterias anti-míssil na protecção do espaço aéreo”* sem que os comandantes de polícia, responsáveis pela segurança do evento tivessem conhecimento da sua localização. Relata ainda que, segundo as polícias *“foram usados meios excessivos da FA”,* considerando a *“inexistência objectiva de ameaça externa.”*

Este caso elucida os factos vertidos em capítulo supra de que o SG do SSI não tem efectiva capacidade para coordenar e articular operacionalmente as forças intervenientes numa intervenção de segurança interna, nos termos do artigo 35º da LSI, ou seja estabelecer a articulação entre as FA, através do CEMGFA, e as forças do sistema de segurança interna. De facto não detém poderes sobre as FA e a possibilidade de articulação prevista na LSI também não tem efeitos práticos. Por outro lado as forças devem recolher validade operacional nos princípios da necessidade, da proporcionalidade e da mínima força, baseados na previsibilidade da ameaça, que no caso em concreto não terão sido seguidos. Em situações de normalidade, como foi o caso, a colaboração das FA deve ser aquela que a ameaça determinar e que o SG SSI requisitar, em último recurso através do Primeiro-ministro, de quem depende. Por outro lado, o SIRP, através do SIS é a entidade responsável para a produção de informações de segurança que possam tipificar as ameaças no caso em concreto. Manda o bom senso que seja com base na definição da ameaça que se determine que tipo de meios devem ser hipotecados, o que parece não ter acontecido. Por outro lado, neste exemplo real reside uma questão de fundo, *“quem comanda as operações?”* que, como provámos não está resolvida e tomaria proporções maiores caso as FA alargassem o leque de intervenção na SI. Esta questão que, para os responsáveis pelos sistemas, pode parecer estar resolvida, na prática não está. O SG

<sup>356</sup>Diário de Notícias de 29 de Maio de 2010, na página 24



do SSI declarou recentemente – 24 de Junho de 2010 – que iria definir formalmente as regras de empenhamento de militares em algumas operações de segurança interna, defendendo que nesses casos, que o comando pertenceria à força policial competente, subordinado desta forma as FA às FS. No dia seguinte – 25 de Junho de 2001 - o MDN respondeu indirectamente a esta definição de comando, declarando no discurso que apresentou no I Congresso de Segurança e Defesa que as *“Forças Armadas obedecem aos órgãos de soberania e organizam-se numa estrutura de comando clara, mesmo quando tiverem de apoiar as forças policiais na área da segurança interna”*, acrescentando ainda que *“não é muito pertinente saber quem manda, deve mandar o que está na lei.”* Em nossa opinião a cooperação é um conceito difícil de aplicar de forma voluntária e natural. Diz-nos a história que a cultura das instituições portuguesas resiste à prática da cooperação e da partilha, patrocinando a criação de núcleos mais ou menos fechados. Neste contexto defendemos que a cooperação deve ser *“forçada”* através de mecanismos claros, imperativos e inequívocos de cooperação, nomeadamente na definição da liderança e do comando, quem se subordina e a quem se subordina, em que pressupostos e até que níveis.

Neste ponto revisitamos algumas questões que desaconselham intervenção das FA na segurança interna em países com democracias estáveis, como é o caso de Portugal. As FA não têm formação, equipamentos, competências e cultura policiais, no caso do exército elevada percentagem do efectivo apesar de profissional mantém um vínculo relativamente curto à instituição; as FA não têm capacidades específicas para intervenção na SI em paralelo com as polícias; as FA não estão preparadas para ambientes em que o adversário deve ser contido com o uso mínimo da força e sob os princípios rigorosos dos direitos humanos, encerram a sua preparação no princípio da máxima força, perante um inimigo que devem abater e capitular; as FA não dispõem de informações sócio culturais das áreas de intervenção policial; existe falta de interoperabilidade entre os equipamentos das FA e os das forças de segurança; as FA não são formadas para utilizarem meios não letais, controlo de multidões e alterações da ordem pública.

A actuação policial, no âmbito da prevenção criminal, assenta em grande parte na recolha de notícias, análise, tratamento e processamento de informação criminal e instrução de inquéritos, enquanto órgão de polícia criminal, na dependência funcional





do Ministério Público. Estas actividades contribuem retroactivamente para a elaboração de planos de intervenção operacional das polícias. Considerando que este tipo de informação criminal está vedado às FA, por não serem OPC, a sua intervenção na prevenção da criminalidade não se aconselha, por ser ineficaz.

Sendo consensual que o conceito de segurança se alterou, sendo mais ou menos aceite o conceito de Segurança Nacional como o conceito aglutinador dos contributos de todos os subsistemas de segurança, importa identificar em cada um desses subsistemas (segurança interna, militar, económica, financeira, ambiental e ecológica, alimentar, das vias de comunicação – rodoviária, ferroviária, aérea, marítima e fluvial – pessoal, documental, identitária e cultural, cibernética, espacial) quais as capacidades que as FA podem dispor e quais as necessidades da sua intervenção? Após identificar estas necessidades e capacidades devem ser identificadas quais as necessidades de intervenção além do que a CRP e lei actualmente permitem? Devem ainda ser identificados os pressupostos e limites de intervenção, em colaboração, cooperação ou liderança? E parece-nos óbvio que se identifiquem as fragilidades das forças e serviços responsáveis pela SI? Quando, com que pressupostos e com que intensidade de ameaça é que as capacidades das polícias se esgotam? Como verificámos nos últimos incidentes em Portugal com a ETA as polícias portuguesas têm capacidades para liderar com o terrorismo, quiçá em virtude da partilha nacional e internacional de informação policial e criminal que, como vimos está vedada às FA. Portugal apresenta dos melhores ratios de polícia por habitante da União Europeia e um dos mais baixos indices de criminalidade. Respondidas estas questões importar ainda apurar a partir de que nível se deve deixar de investir nas forças do SSI, para investir nas FA com objectivo de intervenção na SI? Em nosso entendimento é grave o intuito de clamar a participação das FA em áreas pouco explícitas de defesa nacional ou claramente explícitas de SI, cujo grau de especialização funcional ultrapassa as capacidades das FA.

Não nos parece que em cada um dos subsistemas da Segurança Nacional identificados e outros que possam vir a sê-lo, que as FA tenham capacidades disponíveis para além das que a lei actual prevê.

Por outro lado estas tendências são muitas vezes alimentadas por um espírito de corporativismo que visa somente o alargamento de competências com o simples



objectivo de auto-justificar as instituições, pressionando a opinião pública e o legislador. Da análise económico financeira do país concluímos que será uma opção irresponsável consumir recursos na formação, organização, treino e equipamento das FA para intervenção em SI, quando as capacidades das FS não estão esgotadas.

Importa também referir que a vulgarização das FA na SI prejudica e adultera a sua raiz histórica, doutrinária e genética e tolhe a característica militar, obrigando a um esforço de preparação, instrução e treino policial, colocando-os ainda assim em campos que desconhecem e onde, com excepção aos casos extremos actualmente previstos na constituição e na lei, serão pouco eficazes. Este dado contribui para a degradação da imagem e da credibilização das FA, instituição secular, respeitada e admiradas pelos portugueses, como um dos mais importantes recursos do estado de direito democrático para a defesa da sua soberania, independência, integridade e liberdade.

Portugal é um dos países da União e do mundo com menor índice de criminalidade, pelo que a justificação pública da intervenção sistemática das FA na SI poderia ter um sentido perverso e de difícil explicação, criando um aumento do sentimento de insegurança na população, inexplicável descrédito nas forças e serviços de segurança e degradação da imagem externa do país. Este facto, em última análise prejudica a economia, os serviços, o turismo e cidadão, princípio e fim da segurança.

Concluimos pela não-aceitação da argumentação abstracta dos CEDN e da LDN, assente nos conceitos de ameaças terroristas, criminalidade organizada e ameaças transnacionais, por se constituírem entidades indeterminadas, abstractas e de definição vaga e imprecisa que, como demonstramos, não justificam a alteração constitucional no sentido do alargamento do espectro de intervenção das FA na SI. Os jogos de palavras e de conceitos não beneficiam o debate sério sobre a questão. Não é benéfico para o país que se apele à semântica para definir ameaças mais ou menos externas, graus de intensidade mais ou menos elevados ou transnacionalidade que justifiquem os propósitos iniciais. Defendemos ainda que a divulgação pública e sistemática deste tipo de ameaças indefinidas e abstractas pode conduzir ao aumento do sentimento de insegurança das populações, criando alarme social e sintomatologia de pânico e medo, desconformes com a realidade da criminalidade objectiva.



Defendemos a intervenção das FA na SI nos termos da CRP e da lei de forma subsidiária, complementando o esforço das entidades do SSI no estritamente necessário, intervindo com disponibilização dos meios, conhecimento e capacidades da nação, sem que sejam desviados os princípios que orientam a sua missão primária na defesa da soberania, independência e integridade do estado através da resposta militar a ameaças externas.

**XIV.\_\_\_\_** A recente publicação do Decreto-Lei n.º 261/2009, de 28 de Setembro, com entrada em vigor em 1 de Janeiro de 2010 encerra uma reestruturação nos quadros de efectivos das FA, apontando para que em 2013 sejam atingidos os valores de 18538 militares, constituído por 78 oficiais gerais, 5146 oficiais superiores, 9296 sargento e 4018 praças nos três ramos das Forças Armadas. De acordo com o mapa anexo ao diploma, com o novo formato a Marinha fica com mais militares, 8114, o Exército contará com 6400 e a Força Aérea com 4024 militares. Os argumentos apresentados no preâmbulo do referido diploma apontam para uma *“adequação estrutural das Forças Armadas às novas exigências e desafios, à evolução das missões, dos meios e das tecnologias, no sentido do reforço da sua capacidade de resposta militar”*<sup>357</sup> Estes são os números de efectivos dos quadros permanentes das FA, aqueles que optam por fazer carreira militar. De acordo com o MDN, a mudança deverá traduzir-se numa redução na ordem de 1300 militares face aos quadros actualmente em vigor.<sup>358</sup>

Ao número de efectivos do quadro permanente acumulam o s efectivos do quadro complemento, ou seja os profissionais das forças armadas que optaram por serem profissionais por um período mais ou menos curto, no início da sua vida profissional. De acordo com a palestra apresentada pelo Major-General Faria de Menezes, representante do gabinete do CEMGFA, no âmbito do I Congresso de Segurança e Defesa<sup>359</sup> as FA tem actualmente 49000 efectivos, sendo 41000 militares, sendo 28% da Marinha, 53% do Exército e 19% da Força Aérea. São na totalidade profissionais e integram 14% de pessoal feminino.

<sup>357</sup> Decreto-Lei n.º 261/2009, de 28 de Setembro;

<sup>358</sup> <http://diario.iol.pt/politica/militares-marinha-forcas-armadas-exercito-efectivos>, 30 de Julho de 2009;

<sup>359</sup> 24 de Junho de 2010, Centro de Congressos de Lisboa;



Da análise destes números concluímos que mais de 22000 efectivos não fazem parte do quadro permanente das FA, mantendo um vínculo temporário aos respectivos ramos. Importa então levantar a questão sobre a intervenção destes militares na SI? Sobre a sua formação, instrução e cultura militar? Sobre o custo e eficácia e retorno de um investimento suplementar na sua formação, ainda que elementar, ao nível da intervenção policial? Estes efectivos temporários procuram aventura, risco e emprego operacional musculado, em suma procuram o que sabem que uma profissão nas FA lhes pode proporcionar, nomeadamente em missões internacionais. Será que a procura se mantém se as missões passarem pela intervenção policial, interna e balizada pelos mais rigorosos direitos dos cidadãos, restritivo emprego operacional e prática permanente dos princípios da residualidade, da proporcionalidade e do emprego mínimo da força?

Entendemos que não são estas as missões que estes 22000 efectivos procuram mas, se aceitássemos como válida essa tese, porque razão não optariam directamente pelo concurso às forças de segurança em detrimento das FA, uma vez que se extinguiu a obrigatoriedade de cumprir serviço militar como requisito de admissão nestas forças. Se por outro lado entendêssemos que quem integraria as missões das FA na SI, em paralelo com as polícias, seriam os cerca de 19000 profissionais dos quadros permanentes das FA, ficariam estas reduzidas e impossibilitadas de cumprir as suas missões genéticas.

Como demonstrámos o quadro actual e futuro das FA é mais um argumento da nossa tese de que as FA devem existir, preparar-se e intervir prioritariamente na sua missão primária e nos termos da CRP e da lei actuais, contribuir em termos supletivos e subsidiários para os restantes subsistemas da Segurança Nacional, incluindo a segurança interna.

**XV.** No âmbito da política de segurança interna, Não ficou provado que os contratos locais de segurança sejam uma efectiva mais-valia para a SI, pelo contrário podem tornar-se um elemento diferenciador dos níveis de segurança, nem sempre estabelecidos onde mais se necessita, mas consoante as disponibilidades dos municípios. Apesar de existirem este tipo de contratos em alguns países europeus, nomeadamente em França, este conceito é demasiado recente em Portugal, pelo que



vai demorar algum tempo até que venha a ser incorporado nas nossas estruturas e cultura. Ficaram provadas no decurso da investigação algumas redundâncias e duplicações de atribuições criadas ao abrigo dos CLS relativamente a outras entidades. Verificamos ainda que os CLS nem sempre respondem às necessidades da segurança nacional, ou seja temos CLS onde as autarquias e os parceiros estão disponíveis, o que nem sempre corresponde aos problemas mais graves de insegurança, conforme apontámos no caso de Viseu. Sendo objectivo a sua generalização a nível nacional, com base no princípio da prevenção criminal e independentemente dos níveis de criminalidade, surge outro inconveniente, o de subtrair recursos às forças de segurança, desviando-os da missão geral de polícia, onde também são escassos.

**XVI.**\_\_\_ Ficou provado que a GNR é uma força de segurança de natureza militar com a missão primordial de garantir os valores e princípios do estado de direito democrático e assegurar a todos os cidadãos o exercício do mais fundamental direito das sociedades livres e democráticas – o direito à liberdade e à protecção num espaço de segurança. *“A Guarda, com cerca de 26.000 efectivos, é a maior força de segurança nacional e, como diziam os velhos comandantes de Posto, não há palmo de terra portuguesa que não tenha sido calcorreada pelos militares da Guarda.”*<sup>360</sup>

Esta omnipresença, relativamente ao território nacional, é, sem dúvida, uma das suas mais valiosas potencialidades, conferindo unidade, flexibilidade e congruência operacional às diferentes actividades desenvolvidas pela Guarda que, a par da natureza, formação, treino e equipamento militares lhes permitem actuar nos mais diversos ambientes, em situações de normalidade ou elevada perigosidade.

**XVII.**\_\_\_ Ficou provado que a dupla natureza da GNR, militar e policial, que a caracterizam como força de charneira, de transição ou terceira força<sup>361</sup> e lhe permitem cumprir missões de polícia, de polícia musculada e em casos de necessidade missões militares. O estatuto pessoal dos militares da Guarda é um elemento chave para a mais-valia da sua natureza, pois concede-lhes a condição militar idêntica aos militares das FA, com as mesmas restrições de direitos, liberdades

<sup>360</sup> Timóteo Pedroso, Tenente-Coronel da Guarda, in Prazeres sem esforço, texto não publicado;

<sup>361</sup> Setembro de 2001, Major da GNR, Arménio Timóteo Pedroso;



e garantias constitucionais. A condição militar, no caso concreto da GNR, exige a disponibilidade permanente, treino específico, equipamento diferenciado e impossibilidade da criação de sindicatos.

Os argumentos agora expostos permitem concluir que a condição militar da GNR é uma mais-valia e permite cumprir todo o espectro das missões, o que não é possível às forças de segurança de natureza civil. Como vimos, terá sido uma das razões para que em Portugal apenas a GNR tenham desempenhado missões internacionais com forças constituirás<sup>362</sup>, enquanto força de segurança. Noutra perspectiva podemos apontar a natureza policial da GNR como uma mais-valia comparativamente com forças armadas, nas missões internacionais de apoio á paz.

Esta característica da GNR, que assenta na preparação, treino, doutrina, especialização e prática em situações reais no território nacional, no âmbito da manutenção e restabelecimento da ordem e tranquilidade públicas, controlo e ordenamento da circulação rodoviária, detenção, identificação e condução de detidos ou suspeitos, investigação criminal em apoio aos órgãos judiciais, garante um desempenho operacional distinto das forças armadas.

*"O facto de o Exército ter deixado de ser territorial e estar sobretudo concebido para a sua projecção internacional faz com que a única força militar capaz de assegurar a cobertura da quadrícula nacional seja a GNR."*<sup>363</sup> Esta afirmação, discutível mas real assenta no facto de que unicamente a GNR está em todos os concelhos de Portugal, os 26 milhares de homens e mulheres conhecem como ninguém as realidades locais, criminais, sociais, culturais e de fluxos migratórios internos e externos, permanentes ou sazonais. São estes militares da GNR que conhecem as instituições locais, públicas e privadas, lucrativas ou recreativas, em sumo fazem parte do tecido social local, tirando indirectamente vantagens acrescidas para o cumprimento da missão de garantir a segurança.

A Guarda Nacional Republicana, instituição secular, cujas origens assentam em mais de 200 anos de história e completando em 2011 o seu centenário com a actual designação atravessou vários períodos da história nacional e mundial, crises, problemas e guerras, sabendo sempre adaptar-se e seguir garantindo os objectivos da

<sup>362</sup> Participação nas missões de Timor Leste e do Iraque;

<sup>363</sup> António Costa, então MAI, Expresso, 10 de Março de 2007



sua existência – a segurança de Portugal e dos portugueses. Hoje deve ser vista como uma instituição de referência, cuja actividade diária assenta nas missões de polícia mas que a sua condição militar lhe atribui uma vantagem distintiva impar a nível nacional. Consideramos que a GNR deve assumir a sua autonomia e independência de forma clara e expressa, não permitindo confusões sobre a sua natureza, missão e posição no sistema de forças de segurança e defesa nacionais. A GNR não é uma polícia no sentido civilista do termo, é uma “gerdarmerie” que não pode ser substituída por nenhuma outra instituição nacional. A GNR não é, nem pretende ser um ramo das FA, mas detém capacidades para desenvolver missões militares. A GNR não é, nem pretende ser um prolongamento do exército ou de outro ramo das FA. Tem visão, missão, cultura, atribuições, meios e efectivos próprios.

**XVIII.**\_\_ Por fim, estamos em condições de concluir que a pergunta de partida – *“Quais os contributos da Guarda Nacional Republicana para a Segurança e Defesa Nacionais, no mundo global?”* - foi respondida, na medida em que foram identificados os contributos da GNR para a segurança e defesa nacionais, no mundo global. Consideramos que, de forma modesta, conseguimos dar resposta às questões derivadas, validar e refutar as hipóteses operacionais do trabalho empírico e caracterizar as intercessões e inferências da missão da GNR na segurança interna e no mundo e caracterizar a sua posição no sistema de forças nacionais e a articulação de sistemas, forças, serviços e entidades que directa ou indirectamente contribuem para a segurança e para a paz das populações em geral. Concluímos pela adopção do conceito “Segurança Nacional”, da autoria do General Loureiro dos Santos, conforme o caracterizámos no nosso texto, pelo que se iniciássemos agora a investigação o tema poderia ser “SEGURANÇA NACIONAL NO MUNDO GLOBAL (...)”.

**XIX.**\_\_ Parece-nos importante terminar com a certeza de que a segurança depende de todos, desde o cidadão, às entidades locais, regionais, nacionais e internacionais. Cabe às forças e serviços de segurança, às forças armadas e às entidades privadas e não exclusivamente ao estado. Parece-nos que não é desejável a falta de coordenação e de integração de todos no sentido do bem comum.





O esforço deve ser no sentido da cooperação, da partilha e da eliminação das disfunções para que, cada contribuição seja uma mais-valia e não uma tentativa individualista de recolher dividendos institucionais.

A cooperação deve sobrepor-se à competição institucional, considerando que *“todos somos poucos”* e que o somatório do esforço coordenado é muito superior aos esforços individuais desunidos, ainda que cada subsistema deva garantir prioritária, sistemática e permanentemente a sua missão primária, que justifica a sua existência histórica e genética, contribuindo supletiva e subsidiariamente para os demais subsistemas com objectivo final de garantir a “Segurança Nacional.”

***“Estou convicto que a GNR, assente no valor dos seus militares, contribui e tudo fará para continuar a contribuir, no âmbito das suas competências para a segurança nacional, neste mundo que se tornou global.”***  
***Orgulho-me de pertencer aos seus quadros!***

*"O meu interesse está no futuro, pois é lá que vou passar o resto da minha vida".*

Charles Kettering.

Mário Guedelha,

## ***Apêndices***





## APÊNDICES

### APÊNDICE 1 – CARTA DE APRESENTAÇÃO DO QUESTIONÁRIO

#### *Carta de Apresentação*

Exmo. Senhor Oficial,

Venho nos termos do questionário que anexo solicitar a colaboração de V. Exa. de forma a permitir concluir a Tese de Mestrado em curso na faculdade de direito da Universidade Nova de Lisboa.

Sou oficial da Guarda Nacional Republicana, instituição onde desenvolvo a presente investigação, com a devida autorização superior.

Para que a argumentação teórica e as hipóteses operacionais formuladas ganhem sustentação científica é extremamente crucial a colaboração aqui solicitada a V. Exa., pelo que antecipadamente agradeço o tempo que lhe retiro, ficando imensamente grato.

Considerando que o tempo é um bem escasso, permita-me que lhe solicite o envio da resposta, se possível, até 15 de Janeiro de 2010.

**Muito obrigado pela sua colaboração e pelo tempo dispendido, sem a qual o trabalho que desenvolvo não teria a mesma qualidade.**

Portalegre, 31 de Dezembro de 2009

Mário José Machado Guedelha  
Major da GNR

Disponível para quaisquer contactos:

+351 961197320 (serviço)

+351 969890641 (pessoal)

[guedelha.mjm@gnr.pt](mailto:guedelha.mjm@gnr.pt)



## APÊNDICE 2 – QUESTIONÁRIO

### QUESTIONÁRIO

#### INTRODUÇÃO

Exmo. Senhor Oficial,

O presente Questionário insere-se no âmbito da dissertação de Mestrado em Direito e Segurança da Universidade Nova de Lisboa, subordinado ao tema “**SEGURANÇA E DEFESA NACIONAIS NO MUNDO GLOBAL**, *A MISSÃO DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA, QUE INTERCESSÕES E INFERÊNCIAS?*”

Este trabalho foi autorizado pelo Comando da Guarda Nacional Republicana e considerado de interesse para a instituição.

Os objectivos desta investigação pretendem caracterizar o actual momento de transformação na segurança interna, a sua aproximação à defesa, os agentes de segurança e a sua contribuição para a segurança global, analisando o contexto nacional, internacional e transnacional e o novo conceito estratégico de segurança interna.

Para o efeito este questionário será aplicado aos Comandantes e Adjuntos dos Comandos Funcionais e aos Comandantes e 2º Comandantes de Unidade da Guarda Nacional Republicana e da Polícia de Segurança Pública.

O questionário é **CONFIDENCIAL**, pelo que não deve efectuar qualquer identificação pessoal. Os dados a recolher serão sujeitos a tratamento estatístico e só o resultado deste tratamento é que será divulgado.

#### INSTRUÇÕES

Para responder ao questionário, deverá assinalar com uma cruz (X) a resposta que melhor define a sua opinião.

Para que se possa realizar o tratamento estatístico, solicita-se que envie o presente inquérito, com a maior brevidade possível, **por correio** (utilizando envelope anexo), fax: **00351245 302 388**, ou por correio electrónico para [guedelha.mjm@gnrt.pt](mailto:guedelha.mjm@gnrt.pt)

Solicita-se o envio até ao dia **15 de Janeiro de 2010**.

Por favor responda a todas as questões colocadas, pois a sua opinião é muito importante para alcançar o objectivo do trabalho proposto.

#### **OBRIGADO PELA COLABORAÇÃO**

Mário José Machado Guedelha

Major da GNR



## I. CARACTERIZAÇÃO DO INQUIRIDO

Instituição: ☐ GNR ☐ PSP

Idade: \_\_\_\_\_ ☐ ☐

Sexo: ☐ Masculino ☐ Feminino

Posto ☐ \_\_\_\_\_

Quadro de Origem: ☐ GNR ☐ PSP ☐ Exército ☐ Outro \_\_\_\_\_

Nº Anos de Serviço ☐ ☐ ☐

Concelho onde desenvolve actividade profissional \_\_\_\_\_

## II. CARACTERIZAÇÃO DO OBJECTO DE ESTUDO

1. Considerando a sua área de responsabilidade e a frequência da criminalidade, considera que o sentimento de insegurança das populações em Portugal advém principalmente dos riscos e ameaças do:

(Numere de 1 a 10 de acordo com importância, 1\_mais importante / 10\_menos importante)

Terrorismo e Criminalidade organizada transnacional.	
Homicídios, violações e assaltos à mão armada.	
Furtos na via pública, carteiristas e furtos em residências.	
Violência doméstica.	
Proliferação e tráfico de armas.	
Criminalidade económica.	
Roubos a Bancos, Multibanco e Postos de combustível.	
Condução sob o efeito de álcool.	
Roubos em veículos.	
Criminalidade e pirataria informática.	

2. O Modelo dual do sistema de segurança interna, com uma força de segurança militar e uma força de segurança civil, constitui-se uma mais-valia nacional e deve manter-se.

Discordo Totalmente		Discordo		Concordo em Parte		Concordo		Concordo Totalmente	
---------------------	--	----------	--	-------------------	--	----------	--	---------------------	--

3. As forças e serviços de segurança em Portugal devem ter tutela única, no Ministério da Administração Interna.

Discordo Totalmente		Discordo		Concordo em Parte		Concordo		Concordo Totalmente	
---------------------	--	----------	--	-------------------	--	----------	--	---------------------	--

4. A distribuição de competências entre as forças de segurança deve assentar em áreas de especialização e não na divisão territorial.

Discordo Totalmente		Discordo		Concordo em Parte		Concordo		Concordo Totalmente	
---------------------	--	----------	--	-------------------	--	----------	--	---------------------	--



5. Um melhor sistema de segurança interna, que contribua para a prevenção e redução da criminalidade e para um maior sentimento de segurança das populações passa essencialmente por:

	Concordo	Discordo
Reforço de efectivos nas forças e serviços de segurança.		
Extinção de algumas instituições com funções policiais, evitando duplicações e competição.		
Redistribuição das áreas de actuação entre GNR e PSP, eliminando duplicações de competências e competição institucional.		
Reforço da cooperação e partilha de informações policiais entre forças e serviços de segurança.		
Integração das Forças Armadas na segurança interna, nomeadamente em missões de polícia.		
Reforço da cooperação e partilha de informações entre forças policiais e sistema de justiça.		
Fusão das Forças de Segurança (GNR e PSP).		
Reforço da cooperação policial internacional e partilha de informações.		
Envolvimento da comunidade em geral num sistema de segurança cooperativo.		
Generalização dos contratos locais de segurança.		

6. No actual quadro da segurança interna em Portugal o número de instituições com competência de polícia, incluindo forças e serviços de segurança é:

Insuficiente		Adequado		Excessivo	
--------------	--	----------	--	-----------	--

7. As forças de segurança (GNR e PSP) constituem um vector importante nas missões internacionais de apoio à paz, contribuindo para anular ameaças além fronteiras, evitando repercussões internas.

Discordo Totalmente		Discordo		Concordo em Parte		Concordo		Concordo Totalmente	
---------------------	--	----------	--	-------------------	--	----------	--	---------------------	--

8. Nas missões internacionais de apoio à paz, as missões típicas de polícia, nomeadamente missões de ordem pública, devem ser exclusivas das forças de segurança em detrimento das forças armadas.

Discordo Totalmente		Discordo		Concordo em Parte		Concordo		Concordo Totalmente	
---------------------	--	----------	--	-------------------	--	----------	--	---------------------	--

9. A condição e formação militar da GNR dão-lhe vantagens na intervenção em missões internacionais enquanto unidades constituídas para actuação “musculada”.

Discordo Totalmente		Discordo		Concordo em Parte		Concordo		Concordo Totalmente	
---------------------	--	----------	--	-------------------	--	----------	--	---------------------	--

10. Em Portugal não se justificam duas forças de segurança, uma civil e uma militar.

Discordo Totalmente		Discordo		Concordo em Parte		Concordo		Concordo Totalmente	
---------------------	--	----------	--	-------------------	--	----------	--	---------------------	--

- 10.1. No caso de concordar com a afirmação 10, deve manter-se apenas a:

GNR		PSP	
-----	--	-----	--



11. Por vezes, em vez de cooperação existe competição institucional entre as diversas forças e serviços de segurança.

Discordo Totalmente		Discordo		Concordo em Parte		Concordo		Concordo Totalmente	
---------------------	--	----------	--	-------------------	--	----------	--	---------------------	--

12. O novo contexto de segurança, bem como as mudanças nas missões militares e na natureza do policiamento, atribuem às forças de segurança de natureza militar um papel fundamental, quer interna, quer externamente.

Discordo Totalmente		Discordo		Concordo em Parte		Concordo		Concordo Totalmente	
---------------------	--	----------	--	-------------------	--	----------	--	---------------------	--

13. As Forças Armadas podem desempenhar missões de polícia (ordem pública e investigação criminal) em missões internacionais: (indique no máximo 2 afirmações)

Apenas se tiverem formação e treino específico para essas missões.	
Nunca devem desempenhar esse tipo de missões de polícia.	
Apenas se integrarem na sua estrutura subunidades da GNR para essas missões.	
Apenas se integrarem na sua estrutura subunidades da PSP para essas missões.	
Apenas se integrarem na sua estrutura subunidades da GNR ou da PSP para essas missões.	

14. Nas missões internacionais de apoio à paz em teatros hostis e “*conflitos de baixa intensidade*” devem ser empregues, pela sua formação e condição militar, forças da GNR.

Discordo Totalmente		Discordo		Concordo em Parte		Concordo		Concordo Totalmente	
---------------------	--	----------	--	-------------------	--	----------	--	---------------------	--

15. As novas ameaças e riscos eliminaram as diferenças entre os conceitos de segurança e defesa.

Discordo Totalmente		Discordo		Concordo em Parte		Concordo		Concordo Totalmente	
---------------------	--	----------	--	-------------------	--	----------	--	---------------------	--

16. As forças de segurança têm contribuído para a paz no mundo, através da participação em missões internacionais.

Discordo Totalmente		Discordo		Concordo em Parte		Concordo		Concordo Totalmente	
---------------------	--	----------	--	-------------------	--	----------	--	---------------------	--





17. O Sistema Político Internacional, as ameaças e os riscos mudaram e exigem novas respostas no âmbito da segurança interna. Exigem que as forças armadas desempenhem missões no âmbito da Segurança Interna. (indique no máximo 2 afirmações)

Nos termos da Constituição (CRP) e unicamente no âmbito dos estados de excepção (sitio e emergência).	
Após alteração constitucional, em todas as missões de polícia e como órgãos de polícia criminal.	
As forças armadas devem manter a missão exclusiva contra ameaças externas, nos termos da CRP.	
Após alteração constitucional, unicamente em complemento das forças de segurança.	
Após alteração constitucional, no âmbito dos estados de excepção (sitio e emergência) e em missões consideradas de interesse nacional extraordinárias pelo Primeiro-Ministro, com autorização da Assembleia da Republica.	

18. A intervenção das forças armadas na Segurança Interna pode contribuir para o aumento do sentimento de segurança das populações no território nacional.

Discordo Totalmente		Discordo		Concordo em Parte		Concordo		Concordo Totalmente	
---------------------	--	----------	--	-------------------	--	----------	--	---------------------	--

19. A intervenção das forças armadas na Segurança Interna pode contribuir para a diminuição objectiva da criminalidade no território nacional.

Discordo Totalmente		Discordo		Concordo em Parte		Concordo		Concordo Totalmente	
---------------------	--	----------	--	-------------------	--	----------	--	---------------------	--

20. A intervenção das forças armadas na Segurança Interna corresponde à “militarização” do Sistema de Segurança Interna.

Discordo Totalmente		Discordo		Concordo em Parte		Concordo		Concordo Totalmente	
---------------------	--	----------	--	-------------------	--	----------	--	---------------------	--

21. Os conceitos estratégicos de defesa nacional e de segurança interna devem manter-se autónomos.

Discordo Totalmente		Discordo		Concordo em Parte		Concordo		Concordo Totalmente	
---------------------	--	----------	--	-------------------	--	----------	--	---------------------	--

22. A intervenção da marinha na segurança [al. a), nº 3 art. 25º Lei SI] através do sistema de autoridade marítima e da Polícia Marítima deve: (indique no máximo 2 afirmações).

	Concordo	Discordo
Ser alterada, com extinção da Polícia Marítima, passando as competências de polícia para a GNR.		
Limitar-se à intervenção na jurisdição do Portos e à intervenção nas actividades de pesca e embarcações de náutica de recreio.		
Manter-se, reforçando a cooperação e articulação no âmbito do Centro Nacional Coordenador Marítimo.		
Ser alterado, eliminando duplicações de competências, sendo exclusiva a intervenção policial da GNR nos rios, mar territorial e zona contígua em cooperação com as demais forças e serviços de segurança, no âmbito das respectivas competências.		
A intervenção da Marinha deve manter-se, fora da Segurança Interna, nos termos da CRP, para responder a ameaças externas.		



23. Com a criação do actual modelo de segurança interna (Lei nº 53/2008, de 29 de Agosto) aumentou objectivamente a cooperação entre as forças e serviços de segurança.

Discordo Totalmente		Discordo		Concordo em Parte		Concordo		Concordo Totalmente	
---------------------	--	----------	--	-------------------	--	----------	--	---------------------	--

24. A criação do cargo de Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna, com estatuto de Secretário de Estado, dependente do Primeiro-Ministro e com competências de coordenação, direcção, controlo e comando operacional, “governamentaliza” e “politiza” as medidas de polícia e o sistema de segurança interna.

Discordo Totalmente		Discordo		Concordo em Parte		Concordo		Concordo Totalmente	
---------------------	--	----------	--	-------------------	--	----------	--	---------------------	--

25. Em incidentes tático-policiais os Procuradores Adjuntos do Ministério Público devem submeter-se aos poderes do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna.

Discordo Totalmente		Discordo		Concordo em Parte		Concordo		Concordo Totalmente	
---------------------	--	----------	--	-------------------	--	----------	--	---------------------	--

26. Comparativamente com anterior Lei de Segurança Interna (Lei 20/87, de 12 de Junho), no actual sistema da segurança interna, motivado pelas funções do Secretário-Geral da Segurança interna (Coordenação, direcção, controlo e comando operacional), constatou objectivamente acções que permitiram:

	Sim	Não
Maior concertação e cooperação nas operações entre forças e serviços de segurança.		
Maior colaboração e articulação entre as forças e serviços de segurança e outras entidades públicas e privadas.		
Aumento da cooperação entre forças e serviços de segurança e organismos internacionais congéneres.		
Maior articulação entre as forças e serviços de segurança com o sistema prisional.		
Maior articulação entre as forças e serviços de segurança e o sistema integrado de operações de protecção e socorro.		
Maior coordenação entre as forças e serviços de segurança e os serviços de emergência médica.		
Maior articulação entre as forças e serviços de segurança, a polícia municipal e os conselhos municipais de segurança.		
Maior articulação e cooperação com empresas de segurança privada.		
Maior interoperabilidade entre os sistemas de informação das forças e serviços de segurança, com acesso por todos.		
Melhor desempenho conjunto das forças e serviços de segurança em missões específicas.		
Não foram constatadas objectivamente acções do Secretário-Geral de Segurança Interna com impacto na intervenção operacional das Forças e Serviços de Segurança no actual SSI <sup>364</sup> .		

27. Na sua área de responsabilidade existem contratos locais de segurança?

Sim	
-----	--

Não	
-----	--

<sup>364</sup> Sistema de Segurança Interna;



28. Dos contratos locais de segurança beneficiam os municípios com maior capacidade financeira e dotados de parceiros sociais prósperos, criando níveis diferenciados de segurança para as populações.

Discordo Totalmente		Discordo		Concordo em Parte		Concordo		Concordo Totalmente	
---------------------	--	----------	--	-------------------	--	----------	--	---------------------	--

29. Com a retracção territorial do exército português, a GNR é a única força de quadricula (presente em todos os concelhos), pelo se constitui a reserva militar de ocupação nacional.

Discordo Totalmente		Discordo		Concordo em Parte		Concordo		Concordo Totalmente	
---------------------	--	----------	--	-------------------	--	----------	--	---------------------	--

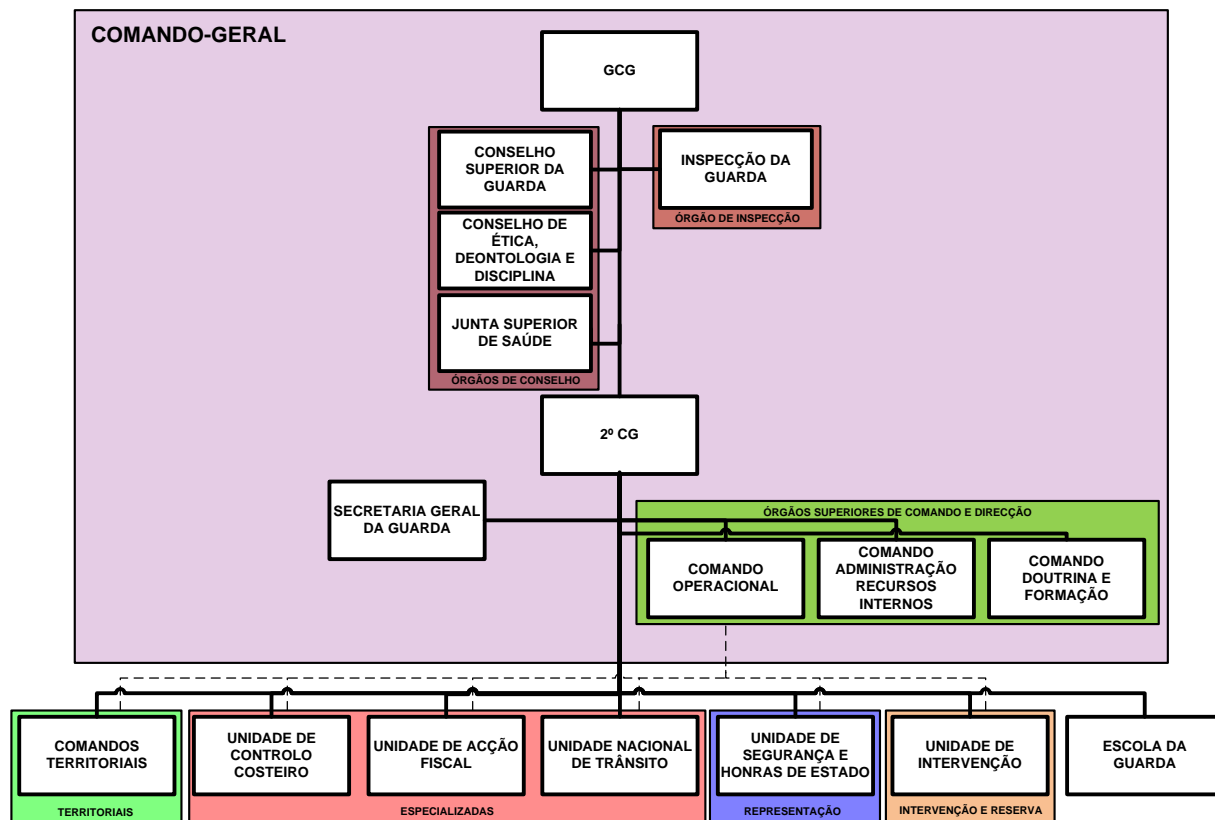
30. As recentes alterações orgânicas das forças de segurança contribuem para uma maior eficácia policial na prevenção e repressão criminais.

Discordo Totalmente		Discordo		Concordo em Parte		Concordo		Concordo Totalmente	
---------------------	--	----------	--	-------------------	--	----------	--	---------------------	--

Obrigado!



### APÊNDICE 3 – ORGANIGRAMA DA GNR<sup>365</sup>



<sup>365</sup> Fonte: GNR, 2009



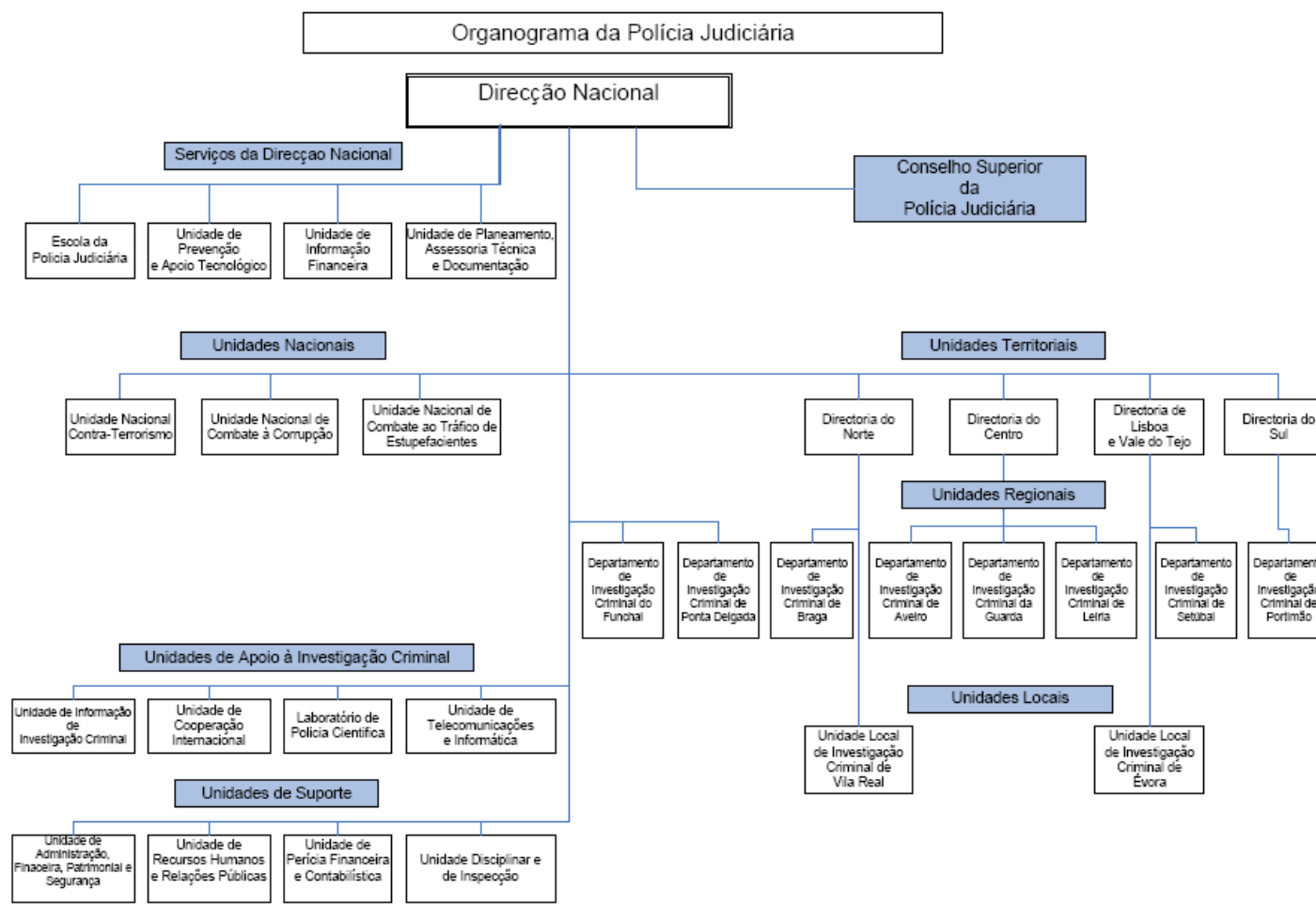
## APÊNDICE 4 – ORGANIGRAMA DO SEF<sup>366</sup>



<sup>366</sup>[http://www.sef.pt/portal/v10/PT/asp/organizacao/organograma.aspx?id\\_linha=4340&menu\\_position=4124#0](http://www.sef.pt/portal/v10/PT/asp/organizacao/organograma.aspx?id_linha=4340&menu_position=4124#0), consultado em 10 de Maio de 2008;



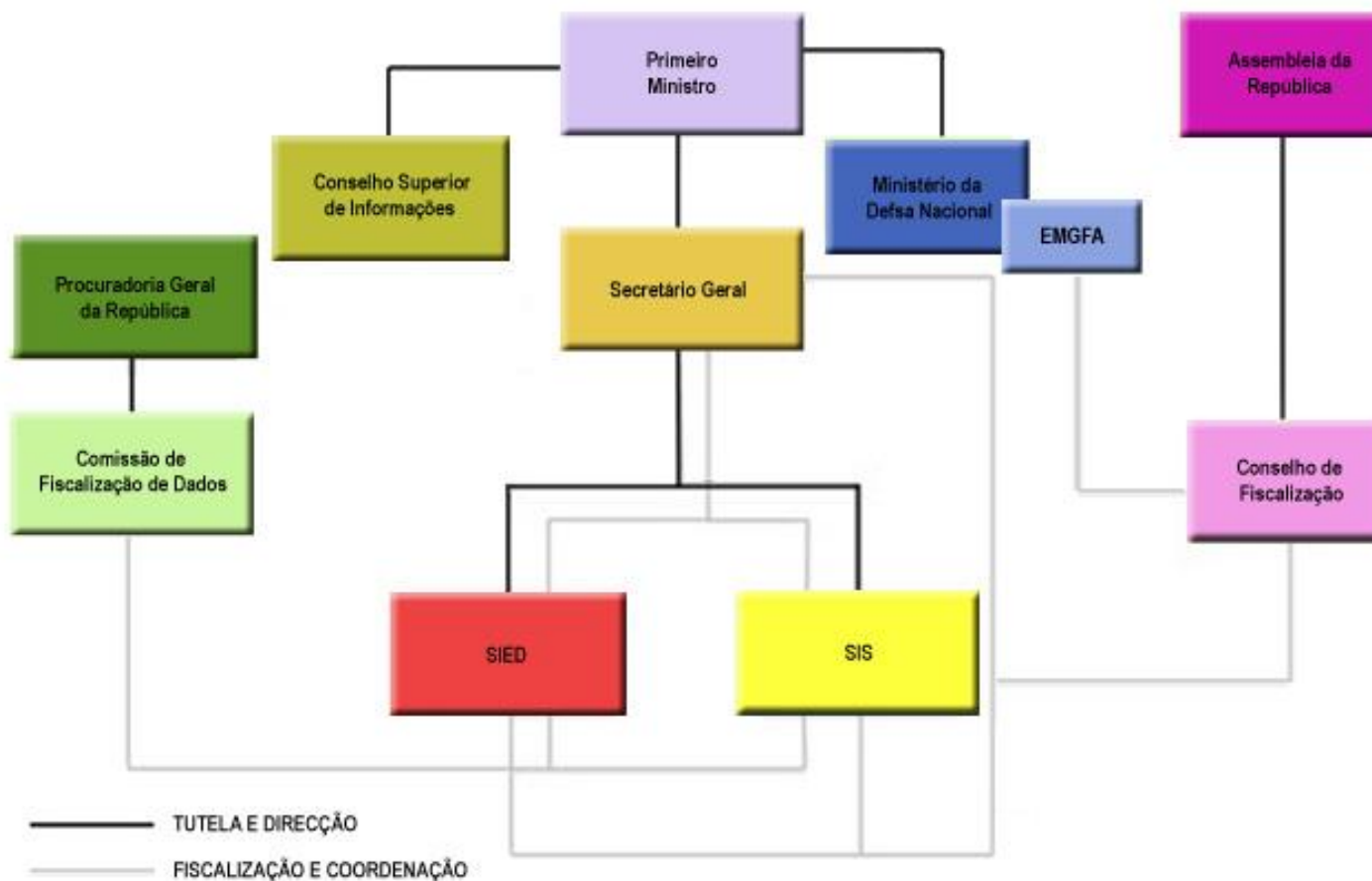
## APÊNDICE 5 – ORGANIGRAMA DA PJ<sup>367</sup>



<sup>367</sup> <http://www.policijudiciaria.pt/PortalWeb/content/?id={9CB284D9-F20A-46AD-9F38-10EAEA5E191D}>, consultado em 21 Janeiro de 2010



## APÊNDICE 6 – ORGANIGRAMA DO SIRP<sup>368</sup>

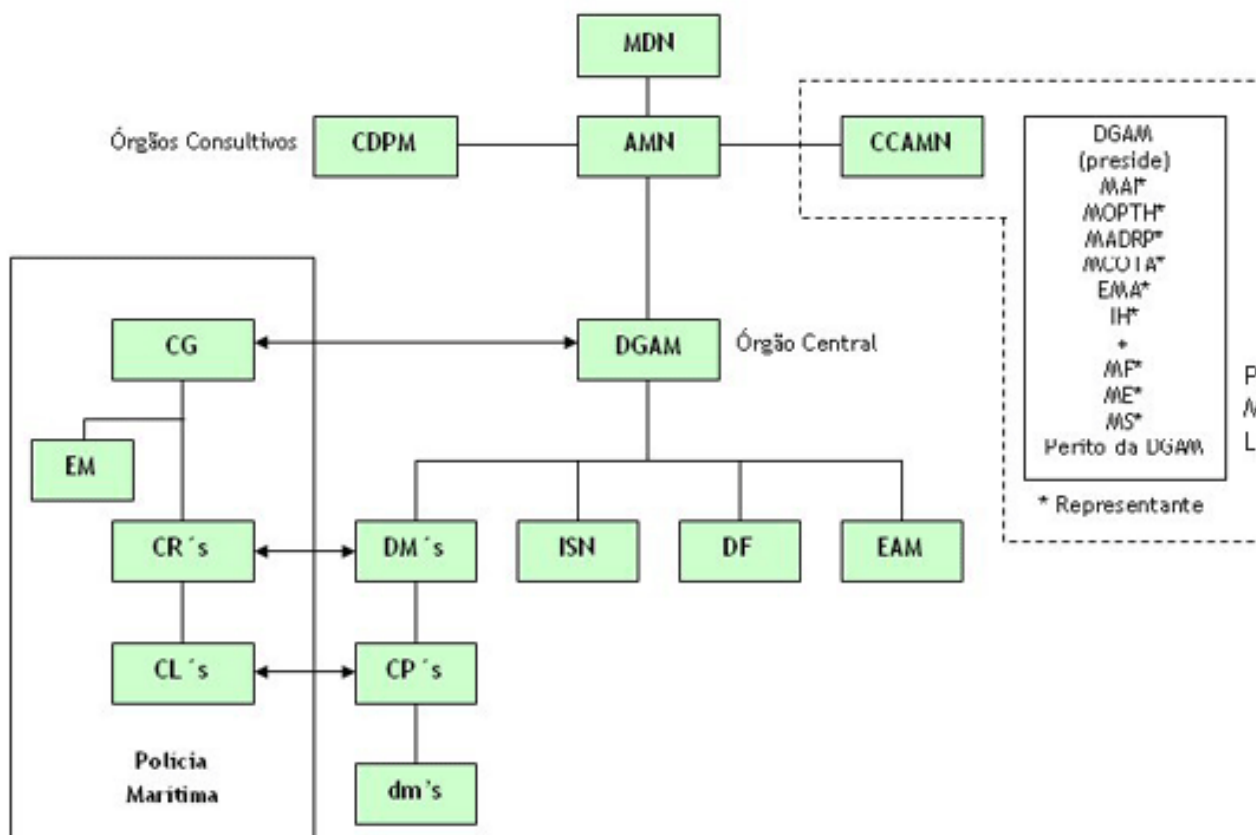


<sup>368</sup> [http://www.sied.pt/estrutura\\_sirp.html](http://www.sied.pt/estrutura_sirp.html), consultado em 26 de Junho de 2010





## APÊNDICE 7 – ORGANIGRAMA DA AMN<sup>369</sup>



**MDN** - Ministério da Defesa Nacional

**AMN** - Autoridade Marítima Nacional

**CDPM** - Comissão do Domínio Público Marítimo

**CCAMN** - Conselho Coordenador da Autoridade Marítima

**DGAM** - Direcção-Geral da Autoridade Marítima

**DM's** - Departamentos Marítimos

**ISN** - Instituto de Socorros a Náufragos

**DF** - Direcção de Faróis

**CP's** - Capitanias dos Portos

**dm's** - Delegações marítimas

**CG** - Comando-Geral

**E.M.** - Estado-maior

**CR's** - Comandos Regionais

**CL's** - Comandos Locais

**MAI** - Ministério da Administração Interna

**MOPTH** - Ministério das Obras Públicas, Transportes e Habitação

**MADRP** - Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas

**MCOTA** - Ministério das Cidades e do Ordenamento do Território

**EMA** - Estado-Maior da Armada

**IH** - Instituto Hidrográfico

**MF** - Ministério das Finanças

**ME** - Ministério da Economia

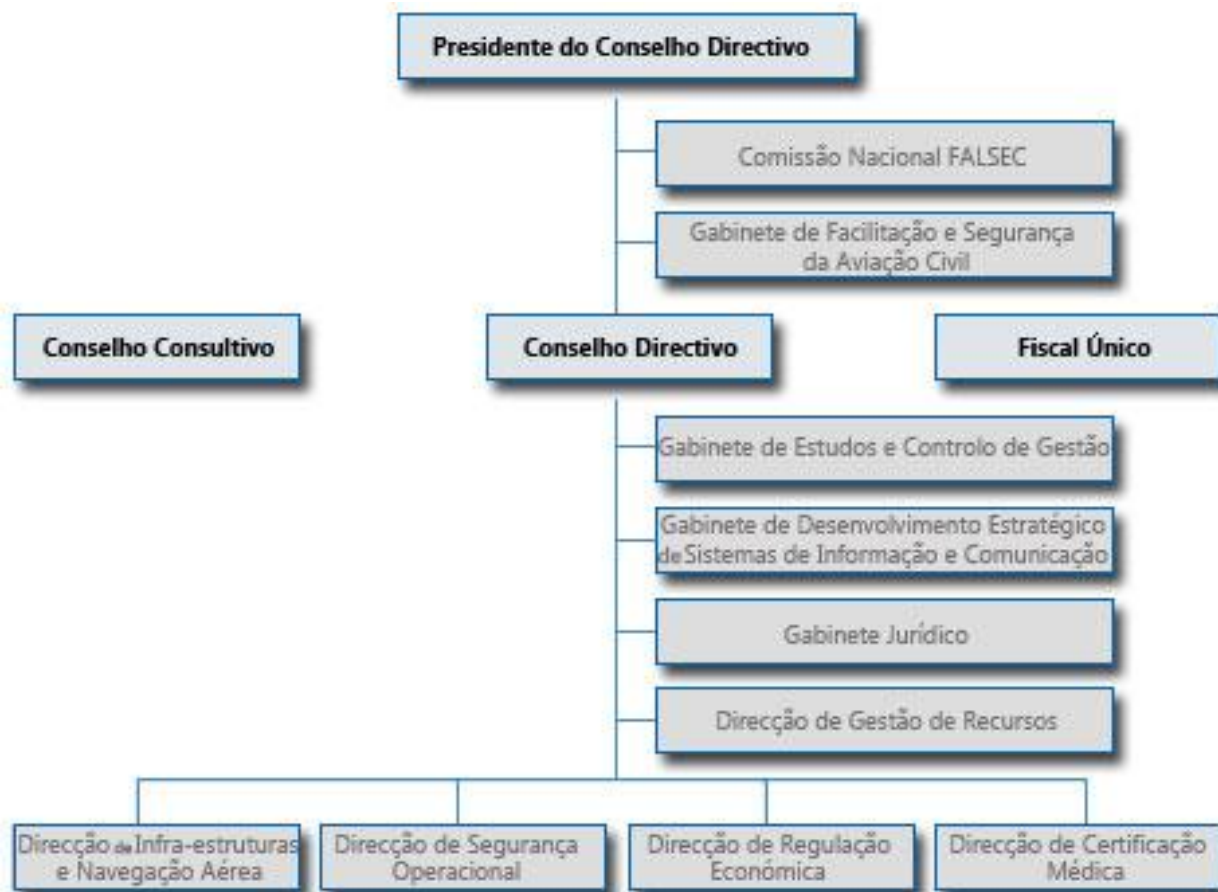
**MS** - Ministério da Saúde

**PML** - Plano Mar Limpo

<sup>369</sup><http://www.marinha.pt/PT/amarinha/estruturaorganizativa/siademadeautoridademaritima/dgam/Pages/DGAMorganica.aspx>, consultado em 21 de Janeiro de 2010.



## APÊNDICE 8 – ORGANIGRAMA DO INAC<sup>370</sup>



<sup>370</sup> [http://ww2.inac.pt/index.php?option=com\\_content&task=view&id=128&Itemid=206](http://ww2.inac.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=128&Itemid=206), consultado em 21 de Janeiro de 2010;







## APÊNDICE 9 – QUADRO-RESUMO MISSÕES CIVPOL

MISSÕES DE CIVPOL			
Organização	País	Operação	Ano
<b>UEO</b> 	Roménia	Danúbio	1995
<b>ONU</b> 	Angola	UNAVEM	1995-1996
		MONUA	1997-1999
	Timor	UNTAET	2000-2002
		UNMISSET	2002-2003
		UNOTIL	2003-2006
	Libéria	UNMIL	2004- 2005
	Haiti	MINUSTAH	2004- 2005
	Costa do Marfim	UNOCI	2004- 2005
	R. D. Congo	MONUC	2003
<b>OSCE</b> 	Macedónia	SKOPJE	2002-2003
<b>EUPOL</b> 	R. D. Congo	KINSHASA	2005-2006
	Macedónia	PRÓXIMA	2005
	Faixa de Gaza	EUBAM-RAFAH	2005- 2007
	Bósnia-herzegovina	EUPM-BIH	Set07-Dez08
	Guiné-Bissau	EUSSR	Out07-
	Territórios da palestina	EUPOL COPPS	Out07-Out08
	Kosovo	EULEX	2008-2009
	Geórgia	EUMM	2008-

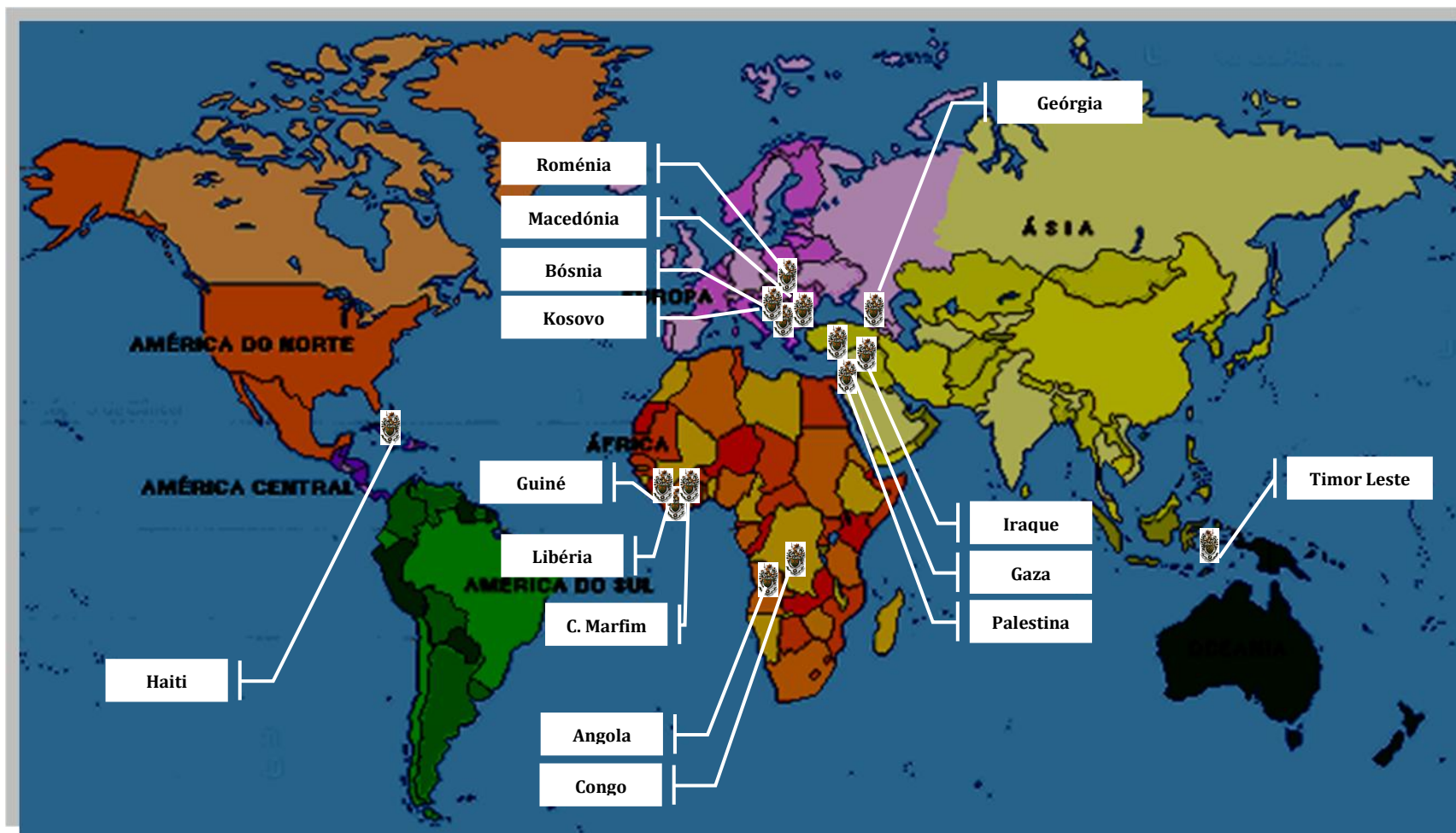


## APÊNDICE 10 – QUADRO-RESUMO MISSÕES SPU/MSU

MISSÕES SPU/MSU			
Organização	País	Operação	Data
<b>ONU</b> 	Timor-Leste	UNTAET	MAR00-JUN02
<b>COLIGAÇÃO</b> 	Iraque	IRAQ FREEDOM	NOV03-FEV05
<b>ACORDO BILATERAL</b>	Timor-Leste	LAFAEK	JUN06-AGO06
<b>ONU</b> 		UNMIT	AGO06 - a decorrer
<b>UE/Eurogendefor</b> 	Bósnia-Herzegovina	ALTHEA	NOV07 - a decorrer



## APÊNDICE 11 – MAPA DE PRESENÇA DA GNR NO MUNDO



## ***Referências bibliográficas***





## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### BIBLIOGRAFIA

- FRIEDMAN, George, *Os próximos 100 anos, uma previsão para o séculos XXI*, Tradução de Patrícia Oliveira, Publicações Dom Quixote, Alfragide, 2010;
- ADLER, Alexandre, *O novo Relatório da CIA, como será o mundo em 2025?* Tradução de Maria Carvalho, Editorial Bizâncio, Lisboa, 2009;
- ALVES, José. (1999) *Estratégia*. Lisboa. Dom Quixote.
- ANTÃO, Leonardo Fernandes, (2003) *“O Serviço de Material na Logística de Aprontamento do Subagrupamento Alfa”*, in Revista Pela Lei e Pela Grei, Nº60 GNR, Lisboa.
- ARCHER, Clive. *Organizing Western Europe*. Oxford: Oxford University Press, 1994.
- ARKIN, N & COLTON, R. (s.d.), apud BRAVO, Restituto Sterra;
- BAUER, Alain, RAUFER, Xavier, (2003). *A Globalização do Terrorismo*. Lisboa: Prefácio.
- BAUMAN, Zygmunt, *Comunidade: a busca por segurança no mundo actual*, 2001;
- BAUMAN, Zygmunt, *Globalização - As Consequências Humanas*, edição Jorge Zahar, 1999;
- BECK, Ulrich (2004) - *“Poder e Contrapoder da Era Global”*. La Nueva Economía Política Mundial, Paidós, Barcelona.
- BECK, Ulrich, *Risk society: Towards a new modernity*, Sage Publication, London, 1997.
- BESSA, Fernando (Cap.), (2004) *“Multinational Specialized Unit (MSU) Um Novo Conceito de Actuação em Missões Humanitárias”*, in Revista Pela Lei e pela Grei, Nº61, GNR, Lisboa.
- BONIFACE, Pascal, (2003). *Guerras do Amanhã*. Mem Martins: Editorial Inquérito.
- BONIFACE, Pascal, (Dir.), (1999). *Atlas das Relações Internacionais*. Lisboa: Plátano Editora.
- BORGES, João, (1998) *Relações Internacionais*, Academia Militar, Lisboa.
- BORGES, Mafalda de Sampaio, *Nótulas para um Novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional – As Informações no Século XXI*, in Revista Militar, Dezembro de 2003.
- BOUTROS-GHALI, Boutros, *Agenda for Peace-Keeping*, United Nations, New York, 1992.
- BRAHIMI, Lakhdar e outros, *Report of the Panel on UN Peace Operations (Brahimi Report)*, United Nations, New York, 2000.
- BRAILLARD, Philippe (1990) *Teoria das Relações Internacionais*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- BRANCO, C, *Textos de Apoio para a cadeira de Organização das Forças e Serviços de Segurança*, Academia Militar, Lisboa, 2002.
- BRANCO, Carlos Manuel Gervásio, *Desafios à Segurança e Defesa e os Corpos Militares de Polícia*, Edições Sílabo, Lisboa, 2000.
- CAETANO, Marcelo, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. II, 10.ª Edição, 5.ª reimpressão, revista e actualizada pelo professor Doutor Diogo Freitas do Amaral, Livraria Almedina, Coimbra, 1994.
- CAMPOS, João Mota, (Coord.), *Organizações internacionais*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1999.
- CANOTILHO, Gomes; MOREIRA, Vital. (2007) *Constituição da República Portuguesa Anotada*. (4ª ed.) Coimbra. Coimbra Editora.





- CANOTILHO, J.J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 4.<sup>a</sup> edição, Livraria Almedina, Coimbra, 2000.
- CARDOSO, Pedro, *As Informações em Portugal*, 2.<sup>a</sup> ed., Gradiva/IDN, Lisboa, 2004.
- CARMO, Herculano, FERREIRA, Manuela (1998) – *Metodologia da Investigação: Guia para Auto-aprendizagem*, Universidade Aberta, Lisboa.
- CARVALHO, Jorge, *A Segurança Nacional e os Serviços de Informações – O Caso Português e a Perspectiva de Cooperação Internacional em Matéria de Informações*, Lisboa, 2004.
- CAUPERS, João, *Introdução ao Direito Administrativo* (9<sup>a</sup> Edição) Ancora Editora, 2007
- CHAVES, Carlos. (2008). Introdução. In *Vários Ciclo de Conferencias Estratégicas sobre segurança e Defesa “Tardes de Queluz”*, (p.7). Queluz: Escola da Guarda.
- CLEMENTE, Pedro, *Da Polícia de Ordem Pública. Dissertação de mestrado em Estratégia*, Edição do Governo civil de Lisboa, 1998
- CLEMENTE, Pedro. (2000) *A Polícia em Portugal – Da Dimensão Contemporânea da Seguridade Pública*. Lisboa. ISCSP.
- CORDESMAN, Anthony H *The Lessons and Non-Lessons of the Air and Missile War in Kosovo*, Greenwood Publishing Group, Oxford, 1999.
- COTINO, Juan Gabriel “*Objetivos básicos de la policía de hoy*”, In, MARTÍN/ RODRÍGUEZ/ SABATÉ (Org.), *Policía del Futuro*, Ayuntamiento de l’Hospitalet de Llobregat/Universidad Barcelona/Master en Estudios Policiales, 1997
- COUTO, GEN Abel Cabral, *Elementos de Estratégia, Apontamentos para um Curso Volume I*, IAEM, Lisboa, 1988.
- CRUZ, Marco A. F, *A Participação da GNR nas Missões de Paz*, In, BRANCO, Carlos; GARCIA, Proença (Coord.), *Os Portugueses nas Missões de Paz*, Lisboa, 2007 (No Prelo).
- CRUZ, Marco. (2009). *A Participação Portuguesa em Missões de Paz: O Contributo da Guarda Nacional Republicana*. In *Vários, Os portugueses nas missões de apoio à paz*. Lisboa: Fundação Mário Soares. (No prelo)
- CUTILEIRO, José, ALEXANDRE, Ricardo, Visão Global (2009), *Conversas para entender o mundo*, PrimeBooks, Lisboa;
- DAVID, Charles-Philippe, *A Guerra e a Paz, Abordagens contemporâneas da segurança e da Estratégia*, Instituto Piaget, Lisboa, 2001.
- DESHAIES, B. (1992). *Metodologia da Investigação em Ciências Sociais Humanas* (L.Baptista, Trad). Lisboa: Instituto PIAGET. (Trabalho original publicado em 1992)
- DIAS, Jorge de Figueiredo; ANDRADE, Manuel da Costa (1997) *Criminologia: O Homem Delinquente e a Sociedade Criminógena*. 2<sup>a</sup> Reimpressão, Coimbra Editora. ISBN 972-32-0069-4;
- DIAS, Manuel. (2001) *Liberdade, Cidadania e Segurança*. Coimbra. Almedina.
- DOUGHERTY, James E., PFALTZGRAFF, Jr., Robert, L. (2003). *Relações Internacionais – As Teorias em Confronto*. Lisboa: gradiva.
- DUQUE, José Fernando Jorge. (1998). *Portugal nas missões de paz. Janus1998*. Recuperado em 15 de Outubro, 2009, em [www.janusonline.pt](http://www.janusonline.pt).
- DUQUE, José Fernando Jorge. (2005). *Panorâmica Geral das Missões de Paz. Janus2005*. Recuperado em 15 de Outubro, 2009, em [www.janusonline.pt](http://www.janusonline.pt).
- ECO, Humberto. (2001) *Como se faz uma tese em ciências humanas*. Lisboa, Editorial Presença. ISBN 972-23-1351-7;



- EIRAS, Henrique. (2003) *Processo Penal Elementar*. 4ª Edição, Lisboa, Quid Júris;
- EIRAS, Henrique; FORTES, Guilhermina (2005) *Dicionário de Direito Penal e Processo Penal*. Lisboa. Quid Júris;
- ESTEVES, António / RATO, Fermiano, *Responsabilidade*, Extracto do Dicionário Jurídico da Administração Pública, volume VII, Lisboa, 1996.
- ESTRELA, Edite; SOARES, Maria Almira & LEITÃO, Maria José (2006) - *Saber escrever Uma Tese e outros Textos*, Publicações Dom Quixote, Lisboa.
- FALK, J. R. (2002) - “*La globalizacion Depredadora*”, Siglo XXI, Madrid.
- FERNANDES, António José, “*Poder Político e Segurança Interna*” in Manuel Monteiro Guedes Valente (coord.), *Actas do I Colóquio de Segurança Interna*, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Almedina Editora, Coimbra.
- FERNANDES, Luís Fiães, VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *Segurança Interna - Reflexões e Legislação*, Almedina, Coimbra, 2005
- FERREIRA, Carvalho; PEIXOTO, João (1995) *Sociologia*, Editora McGraw-Hill, Portugal
- FERREIRA, Eduardo Viegas, *Crime e Insegurança em Portugal*, Oeiras, Celta, 1998.
- FERREIRA, Eduardo Viegas. (1998) *Crime e Insegurança em Portugal. Padrões e Tendências, 1985-1996*. Lisboa, Celta Editora;
- FLICK, U. (2005). *Métodos Qualitativos na Investigação Científica*. Lisboa: Monitor.
- FLICK, Uwe. (s. d.) *Uma introdução à pesquisa qualitativa*. 2ª Edição, São Paulo, Artmed Editora. ISBN 0-7619-7436;
- FREITAS DO AMARAL, Diogo et al *Código do Procedimento Administrativo - Anotado - Com Legislação Complementar*, (6ª Edição) de, Livraria Almedina, 2007
- FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Volume I, 2.ª edição, Editora Almedina, Coimbra, 2001.
- FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, Volume II, com a colaboração de Lino Torgal, Editora Almedina, Coimbra, 2001.
- FUKUYAMA, Francis, *The End of History, The National Interest*, nº 16, Verão de 1989.
- GHIGLIONE, R., MATALON, B. (2001) (4ª ed.) - *O Inquérito: Teoria e Prática*, Celta Editora, Oeiras.
- GIDDENS, Anthony (1990) *As Consequências da Modernidade*, Celta Editora, Oeiras.
- GIDDENS, Anthony (1998) - “*Risk Society: the Context of British Politics*” in Jane Franklin ed., *The Politics of the Risk Society*. Londres, Polity Press, pp. 23-24.
- GIDDENS, Anthony, *O Mundo na era da Globalização*, 3ª Ed., Editorial Presença, Lisboa, 2001.
- GOMES, Joaquim Garrido (Major Cav.), (2004) *Relatório de Actividades, Guarda Nacional Republicana*, Operação Antica Babilónia.
- GONÇALVES, M. Eduarda (2003) - “*Os Novos Riscos*”, Actas do IX Cursos Internacionais de Verão de Cascais, Ed. Câmara Municipal de Cascais.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar, *As relações externas de Portugal – aspectos jurídico-políticos* (com FAUSTO DE QUADROS), ed. do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Lisboa, 20
- GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Constituição da República Portuguesa e Legislação Complementar actualizada com a 5.ª Lei de revisão*, Ancora Editora, 2005
- GOUVEIA, Jorge Bacelar, et al, *Leis de Direito da Segurança*, Coimbra Editor, 2007



- GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Legislação de Direito Constitucional* (2ª Edição) Editor: Coimbra, Editora, 2007.
- GOUVEIA, Jorge Bacelar, *Manual de Direito Constitucional - Volume I* (2ª Edição) Livraria Almedina, 2007
- HELD, David & MC GREW, Anthony, GOLDBLATT, David & PERRATON, Jonathan, (2000). *Global Transformation*. Oxford: Editorial Office.
- HILL, M., & HILL, A. (2005). *Investigação por questionário*. Lisboa: Edições Sílabo
- KISSINGER, Henry, *Diplomacia*, Gradiva, Lisboa, 1996.
- LARA, António de Sousa, (2004). *Estudo da Ordem e da Subversão*. Lisboa: ISCSP.
- LEANDRO, Garcia (2007) - "O Estado, o Cidadão e a Segurança. Novas soluções para um novo Paradigma", *Revista Segurança e Defesa*, 2, pp. 16-17.
- LEE, T.W. (1999) - *Using Qualitative Methods in Organizational Research*, Sage Publications, London.
- LOUREIRO, Manuel Dias. (1995) *A política de Segurança Interna*. Lisboa, Ministério da Administração Interna;
- LUTTERBECK, Derek. (2008). A cooperação entre Forças Armadas e forças de segurança. In Vários, *Ciclo de Conferências Estratégicas sobre segurança e Defesa "Tardes de Queluz"*, (pp.40-49). Queluz: Escola da Guarda.
- MACHADO, Carla. (2004) *Crime e Insegurança – Discursos do medo, Imagens do outro*. 1ª Edição, Lisboa, Editorial Notícias. ISBN 972-46-1510-3;
- MACHADO, José Pedro. (2003) *Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa*. 5ª Edição, Lisboa, Livros Horizonte;
- MANUAL DA ACADEMIA MILITAR, (2002) *Tática Geral e Operações Militares II*, Lisboa.
- MARTINS, Margarida Salema d' Oliveira, e Afonso d' Oliveira MARTINS. *Direito das Organizações Internacionais II*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1996.
- MATALON, R. (2001). *O Inquérito* (C. Pires., A. Maurice., G. Monteiro, Trad). (4ªed.) Oeiras: Celta Editora. (Trabalho original publicado em 1977, 1998)
- MAURICE HAURIOU, *Précis de Droit Administratif et de Droit Public*, 9.ª Edição, Librairie Recueil Sirey, Paris, 1919.
- MAXIMIANO, António. (1996) *Os Parâmetros Jurídicos do Uso da Força*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- MAXIMIANO, António. (1998) *Direitos do Homem e Controlo Policial*, Lisboa Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- MCKENZIE, Mary M., PETER H. Locdel. 1998. *The promise and reality of European Security Cooperation: States, Interests and Institutions*. Westport: Praeger.
- ME-20-76-04. *Operações de Apoio à Paz*: IAEM, Janeiro de 1996.
- ME-20-76-13 (2000) *As Forças de Polícia em Operações de Apoio à Paz*, Instituto de Altos Estudos Militares.
- Ministério da Defesa Nacional, (1997) *Manual Técnico Uniformização da Instrução e Ensino sobre Operações de Manutenção da Paz*, Estado-Maior do Exército.
- Ministério da Defesa Nacional, *Livro Branco da Defesa Nacional*. Lisboa: Central de Publicações da Força Aérea, 1986.



- MIRANDA, Jorge, *A Ordem Pública e os Direitos Fundamentais. Perspectiva Constitucional*, Revista da Polícia Portuguesa, n.º 88, Julho/Agosto, 1994.
- MOLES, R. J. (2004) - *"Derecho y Controle en Internet"*. La Regularidad de Internet. Ariel Derecho, Barcelona.
- MORAIS, Carlos Blanco de; ARAUJO, António; LEITÃO, Alexandre, *O Direito da Defesa Nacional e das Forças Armadas*, Edições Cosmos/IDN, Lisboa, 2000.
- MOREIRA, Adriano, (Coord.), (2004). *Terrorismo*. Coimbra: Almedina.
- MOREIRA, Adriano, CARDOSO, Gen Pedro "ESTRATÉGIA" Vol XI – IPCE Ed Lisboa 1999.
- MOREIRA, Adriano, *Ciência Política*, Livraria Almedina, Coimbra, 2003.
- MOREIRA, Adriano, *Teoria das Relações Internacionais*, Almedina, Coimbra 2002.
- MOREIRA, Adriano. 2000. *Estudos da Conjuntura Internacional*. Lisboa: Dom Quixote.
- NOGUEIRA, José Manuel Freire, *Pensar a Segurança e Defesa*, Cosmos, Lisboa, 2005.
- OLIVEIRA, António Mendes. (2006). In Vários, *Portugal e as missões de paz – Volume I, 19 e 20 de Dezembro de 2005*, Lisboa: Divisão de Edições da Assembleia da Republica.
- OLIVEIRA, José Pereira de (2006) *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento, a Emergência do Policiamento de Proximidade*. Coimbra. Almedina;
- PEREIRA DA SILVA, Vasco Manuel Pascoal Dias, *Em busca do acto administrativo perdido*, (Reimpressão), Almedina, Coimbra, 1998.
- PEREIRA, André Gonçalves & QUADROS Fausto, *Manual de Direito Internacional Público*, Almedina, Coimbra, 2000.
- PEREIRA, Manuel João; NEVES, Joaquim, coord. (2005) *Estratégia e Gestão Policial em Portugal*, Oeiras, INA;
- PICA, Carla Martins, *Breve Abordagem estatutário-filosofica sobre o vínculo do militar ao Estado-Nação*, sl, Cadernos Navais, sd.
- PUREZA, J. M: (2002) - *El Patrimonio Comum de la Humanidade, Hacia num Direito Internacional de La Solidariedad*. Editorial Trotta, Madrid.
- PUREZA, José Manuel (org), (2001) *Para uma Cultura da Paz*, Quarteto Editora, Coimbra.
- QUIVY, Raimond; CAMPENHOUDT, Luc Van (2005) (4ª edição) *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, Lisboa, Gradiva;
- RAMONET, Ignacio, (1998). *Geopolítica do Caos*, 3.ª Ed. Petrópolis: Editora Vozes.
- RAMONET, Ignacio, (2002). *Guerras do Século XXI – Novos medos, novas ameaças*: Porto: Campo das letras.
- RAPOSO, João (2006) *Direito Policial I*, Coimbra, Edições Almedina;
- RIVERO, JEAN, *Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 1981.
- ROBERT, Philippe. (2002) *O Cidadão, o Crime e o Estado*. Lisboa, Editorial Notícias;
- ROCHÉ, Sebastian, *Insécurité et libertés*, Paris, Seuil, 1994.
- ROCHÉ, Sebastian. (1993) *Le sentiment d'Insecurité*. Paris, Presses Universitaires de France. ISBN 0768-0503;
- RODRÍGUEZ, Joseph A., *Cambio social y retos de la policía*, In, MARTÍN/ RODRÍGUEZ/ SABATÉ (Org.), *Polícia del Futuro*, Ayuntamiento de l'Hospitalet de Llobregat/Universidad Barcelona/Master en Estudios Policiales, 199.
- ROGEIRO, Nuno, (2003). *O Inimigo Público – Carl Schmitt, Bin Laden e o Terrorismo Pós-Moderno*. Lisboa: Gradiva.





- ROGEIRO, Nuno, *Guerra em Paz – A Defesa Nacional na Nova Desordem Mundial*, Hugin Editores, Lisboa, 2002.
- SANTOS, José Loureiro dos, *A Idade Imperial – A Nova Era, Reflexões sobre Estratégia III*, Publicações Europa-América, Lisboa, 2003.
- SANTOS, José Loureiro dos, *Ameaça Global - o Império em Cheque*, Publicações Europa-America, Mem Martins, 2008.
- SANTOS, José Loureiro dos, *Reflexões sobre Estratégia, Temas de Segurança e Defesa*, Publicações Europa-America, Mem Martins, 2000.
- SANTOS, José Loureiro dos, *Segurança e Defesa na Viragem do Milénio – Reflexões sobre Estratégia II*, Publicações Europa-America, Mem Martins, 2001.
- SANTOS, Loureiro dos, *As Guerras que já aí estão e as que nos esperam se os políticos não mudarem*, Publicações Europa América, Lisboa, Dezembro de 2009
- SARMENTO E CASTRO, Catarina, *A Questão das Polícias Municipais*, Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas, na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Outubro de 1999.
- SERRA, António Truyol Y, (2001). *La Sociedad internacional*. Madrid: Alianza Editorial.
- SÉRVULO CORREIA, *Noções de Direito Administrativo*, volume I, Danúbio, Lisboa, 1982.
- SÉRVULO CORREIA, *Polícia*, Extracto do Dicionário Jurídico da Administração Pública, volume VI, Lisboa, 1994, págs. 393 e ss..
- SILVA, Augusto Santos *et al*, (1999), *“Metodologia das Ciências Sociais”*, 10ª ed., Edições Afrontamento, Porto
- SILVA, Eurico João. (2003) *Regras gerais sobre Polícia – o artigo 272.º da Constituição da República Portuguesa*, Porto, s. ed.
- SILVA, Germano M. da. (2001) *Ética Policial e sociedade democrática*, Lisboa, ISCPSI.
- SILVA, Germano Marques da. (2001) *Direito Penal Português – Parte I*. 2ª Edição, Lisboa, Editorial Verbo;
- SILVA, Germano Marques, VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, (Coord), Volume Comemorativo - 20 Anos - Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Almedina, 2005
- SOLANA, Luís. (2008). *“Rumo a uma aproximação integral da segurança”* In Vários, *Ciclo de Conferencias Estratégicas sobre segurança e Defesa “Tardes de Queluz”*, (pp.50-60). Queluz: Escola da Guarda.
- SOULLEZ, Christophe. (1999) *Les violences urbaines*. Paris, Éditions Milan;
- TAVARES, Luís Valadares, MATEUS, Abel, CABRAL, Francisco Sarsfield (Coord.), (2003). *Reformar Portugal – 17estratégias de mudança (5.ª Ed.)*. Lisboa: Oficina do Livro.
- TEIXEIRA, Nuno Severiano. (2002) *Contributos para a Política de Segurança Interna*. Ministério da Administração Interna. ISBN 972-95771-1-0.
- TRUGLIO, Giovanni. (2008). *“Forças militares versus forças de polícia tipo da Gendarmerie”* In Vários, *Ciclo de Conferencias Estratégicas sobre segurança e Defesa “Tardes de Queluz”*, (pp.27-39). Queluz: Escola da Guarda.
- TURPIN, Dominique, *La Police Administrative*, DFPN, Clermont-Ferrand, 1996.
- United Nations Organization. (2008). *United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines*, Nova York: United Nations Department of Peacekeeping Operations.



- VALA, Jorge (1999) *"A Construção Social da diferença"*, in Novos Racismos, Celta Editora, Oeiras.
- VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *I Colóquio de Segurança Interna*, Almedina, 2006
- VALENTE, Manuel Monteiro Guedes, *Teoria Geral do Direito Policial* - Tomo I Livraria Almedina, 2005.
- VALENTE, Manuel. (2006) *"Videovigilância: Instrumento de "Segurança Interna?"*. In: *II Colóquio da Segurança Interna*. Coimbra. Almedina. p. 119-154.
- VAZ, M. J. (1998). *Crime e Sociedade. Portugal na Segunda Metade do Século XIX*. Oeiras, Celta Editora.
- VAZ, MAJ Paulo, *Subsídios para a delimitação das esferas de influência da Segurança Externa e Interna. TII*, IAEM, Lisboa, 2002.
- VIEGAS, José M. da Silva. (1998) *Os Direitos Fundamentais e o Direito dos cidadãos à Segurança*. In: Seminário Internacional, *Direitos Humanos e Eficácia Policial – Sistemas de Controlo da actividade Policial*, Vol. I, Lisboa, 1998.
- WEAVER, Ole. *"Securitisation and Desecuritisation"* in R. Lipschutz, *On Security*, New York: Columbia university Press, 1995.

## REVISTAS E PERIÓDICOS

- AAVV, *"A Guerra e a Paz nos nossos dias"*, Janus 2005, Suplemento Especial Público e Universidade Autónoma de Lisboa, 2005.
- ALVES, Armando Carlos (1994) *Fins do Estado, Segurança Interna e Ordem Pública*. In: Revista Pela Lei e Pela Grei. Janeiro-Março.
- ALVES, Armando Carlos (1994) *Violência e Vida em Sociedade*. In: Revista Pela Lei e Pela Grei. Outubro-Dezembro,
- ALVES, Armando Carlos (1995) *Segurança! O que é?* In: Revista Pela Lei e Pela Grei, Janeiro-Março,
- ALVES, Armando Carlos (1999) *Porquê? A insegurança?!...* In: Revista Pela Lei e Pela Grei. Julho-Setembro,
- ALVES, Armando Carlos (2002) *...ainda a Insegurança*. In: Revista Pela Lei e Pela Grei. N.º 4, Outubro-Dezembro
- ALVES, Armando Carlos (2003) *Sobre Segurança*. In: Revista Pela Lei e Pela Grei. N.º 57, Janeiro-Março
- ALVES, Armando Carlos (2005) *A GNR como Instituição*. In: Revista Pela Lei e Pela Grei. Julho-Setembro,
- ALVES, Armando Carlos, *"Forças de Segurança e Corpos Militares de Polícia"*, *Pela Lei e Pela Grei*, Ano VIII, Abril – Junho, 1996.
- ALVES, Armando Carlos, *"Forças de Segurança e Mudança em Portugal"*, *Pela Lei e Pela Grei*, Ano VII, Outubro – Dezembro, 1995.
- ALVES, Armando Carlos, *"Forças de Segurança e Estratégia Policial."* In: *Pela Lei e Pela Grei*. Lisboa: Guarda Nacional Republicana, Outubro-Dezembro de 1997.
- ALVES, Armando Carlos, *"Forças de Segurança e Grandes Dilemas."* In: *Pela Lei e Pela Grei*. Lisboa: Guarda Nacional Republicana, Julho-Setembro de 1998.



- CARREIRA, Carlos M. P. P. (2005, Agosto). *A Legitimidade da Missão da GNR no Iraque*. Revista Militar N.º 2446
- CLEMENTE, Pedro José Lopes *Da Polícia de Ordem Pública. Dissertação de mestrado em Estratégia*, Edição do Governo civil de Lisboa, 1998.
- COELHO, Teresa, Leal, “*Soberania e Intervenções Militares*”, *Nação e Defesa*, n.º 105, Verão 2004.
- COUTO, Abel Cabral, “*Segurança e Estudos sobre a Paz*”, *Nação e Defesa*, n.º 95, 2ª série Outono – Inverno, 2000.
- FERNANDES, L. (1994), *Topografia urbana do medo: “os espaços perigosos”*. Revista do Ministério Público. N.º 59, p. 11-27;
- LOURENÇO, Nelson; LISBOA, Manuel. (1992) *Representações da Violência. Percepção Social do Grau, da Frequência, das Causas e das Medidas para Diminuir a Violência em Portugal*. Cadernos do Centro de Estudos Judiciários, nº2/91. Lisboa: Ministério da Justiça;
- LOURENÇO, Nelson; LISBOA, Manuel. (1996) *Violência, criminalidade e sentimento de insegurança*. Revista Textos. Edição 2: 1991-92 e 1992-93, Lisboa, Centro de Estudos Judiciários, Ministério da Justiça, p. 45-64. ISSN: 0872-1882;
- LOURENÇO, Nelson; LISBOA, Manuel. (1998) *Dez anos de crime em Portugal. Análise longitudinal da criminalidade participada às polícias (1984-1993)*. Cadernos do Centro de Estudos Judiciários. N.º 17, p. 15-25. Lisboa, Gabinete de Estudos Jurídico-Sociais do Centro de Estudos Judiciários, Ministério da Justiça;
- MACHADO, Carla. (2000) *Medo e discursos sociais sobre o crime: um estudo qualitativo*. Olhares Seguros, Ano 2, n.º 2, p. 16-17;
- MANUAL DA NATO, (2001). Bruxelas: *Office of Information and Press*.
- MATIAS, José Manuel Gomes (2001) “*O Emprego das Forças de Segurança com Estatuto Militar em Operações de Manutenção de Paz, no âmbito Internacional*”, in Revista Pela Lei e Pela Grei, N.º4, GNR, Lisboa.
- PEREIRA, Eduardo “*Política de Segurança Interna*” in *Nação e Defesa* n.º 54, Abr-Jun, 1990.
- PEREIRA, Rui, *A Produção de Informações de Segurança no Estado de Direito Democrático*, Separata da “Revista de Ciência e Cultura”, série especial, Universidade Lusíada, Porto, 1998.
- PEREIRA, Rui, *Informações e Investigação Criminal*, separata da obra “*I Colóquio de Segurança Interna*” Almedina e ISCSP, Lisboa.
- PEREIRA, Rui, *Terrorismo e Insegurança – A Resposta Portuguesa*, Separata da Revista do Ministério Público, n.º 98, Lisboa, 2004.
- RASMUSSEN, María José Moyano, “*The Military Role in Internal Defense and Security: Some Problems*”, Califórnia, Outubro 1999.
- RODRIGUES, Francisco. (2007,4 de Outubro). *A Guarda Nacional Republicana nas Missões de Paz*. *Jornal Defesa e Relações Internacionais*.
- ROGEIRO, Nuno, *Guerra em Paz – A Defesa Nacional na Desordem Mundial (Parte V – Informações e Segurança como Esforço de Defesa)*, Hugin, Lisboa, 2002.
- SANTOS, General Loureiro dos, “*A situação internacional*”, *Nação e Defesa*, n.º 67, 2ª série Outono – Inverno, 1994.
- SANTOS, General Loureiro dos, “*Para quê a GNR?*”, *Diário de Notícias*, 13 de Abril de 2000.





- SEQUEIRA, Jorge Manuel Dias, “*Segurança Interna e Externa face às Novas Realidades*”, *Proelium*, Série nº 4, 2005.
- SOARES, Paulo, “*Presença da Guarda em Missões de Manutenção e apoio à Paz*”, Pela Lei e Pela Grei, Ano XVI, Julho-Setembro, 2005.
- UN (2008). *United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines*, Nova York: United Nations Department of Peacekeeping Operations;
- VVAA, (1998). JANUS 98, Suplemento especial. *As Forças Armadas Portuguesas no novo contexto internacional*. Lisboa: Público & UAL.

### ENDEREÇOS de INTERNET

- <http://cmiskp.echr.coe.int>, [Consultado em 8 de Maio de 2009]
- <http://eur-lex.europa.eu/pt/index.htm> [Consultado a 21 de Março de 2009]
- <http://legislacao.mai.gov.info/> [Consultado a 21 de Março de 2009]
- <http://pt.wikipedia.org> [Consultado a 2 de Fevereiro de 2009]
- <http://pt.wikipedia.org>, [Consultado a 2 de Fevereiro de 2009]
- <http://www.cm-porto.pt>[Consultado a 2 de Fevereiro de 2010]
- <http://www.gnr.pt> [Consultado a 12 de Março de 2009]
- <http://www.gnr.pt>, Consultado a 12 de Março de 2009]
- <http://www.gnr.pt/> [Consultado a 19 de Março de 2009]
- <http://www.ipri.pt/ipri/ipri.html> [Consultado a 19 de Março de 2009]
- <http://www.janusonline.pt>. [Consultado em 15 de Janeiro de 2009]
- <http://www.jornaldefesa.com.pt>. [Consultado em 25 de Janeiro de 2009]
- <http://www.mai.gov.pt> [Consultado a 12 de Março de 2009]
- <http://www.mai.gov.pt>, Consultado a 12 de Março de 2009]
- <http://www.mai.gov.pt/data/livro/> [Consultado a 21 de Março de 2009]
- <http://www.mdn.gov.pt/mdn/pt/Defesa/Legislacao/> [Consultado a 12 de Março de 2009]
- <http://www.mdn.gov.pt/mdn/pt/Defesa/operacoes/> [Consultado a 12 de Março de 2009]
- <http://www.mne.gov> [Consultado em 15 de Fevereiro de 2009]
- <http://www.nato.int/> [Consultado a 12 de Março de 2009]
- <http://www.parlamento.pt>, [Consultada em 6 de Maio de 2009]
- <http://www.pj.pt>, [Consultado em 13 de Abril de 2009]
- <http://www.portaldogoverno.pt> [Consultado a 12 de Março de 2009]
- <http://www.portaldogoverno.pt>, [Consultado a 12 de Março de 2009]
- <http://www.portugal.gov.pt> [Consultado a 2 de Fevereiro de 2009]
- <http://www.portugal.gov.pt>, [Consultado a 2 de Fevereiro de 2009]
- <http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT> [Consultado a 19 de Março de 2009].
- [http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos\\_Constitucionais](http://www.portugal.gov.pt/Portal/PT/Governos/Governos_Constitucionais) [Consultado a 12 de Março de 2009].
- <http://www.psp.pt/>, [Consultado em 7 de Abril de 2009]
- <http://www.revistamilitar.pt> [Consultado em 25 de Janeiro de 2009]
- <http://www.revistaseguranca.com> [Consultado a 19 de Março de 2009].



- <http://www.sef.pt/portal> [Consultado em 7 de Abril de 2009]
- <http://www.sis.pt> [Consultado em 8 de Maio de 2009]
- <http://www.un.org> [Consultado em 11 de Fevereiro de 2009]
- <http://www.un.org/> [Consultado a 12 de Março de 2009].
- <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko> [Consultado a 12 de Março de 2009].
- [http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co\\_mission/unavem3.htm](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unavem3.htm) [Consultado a 21 de Março de 2009].
- <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah/> [Consultado a 21 de Março de 2009].
- <http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/Monua> [Consultado a 21 de Março de 2009].
- <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/monuc/> [Consultado a 21 de Março de 2008].
- <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmil/> [Consultado a 21 de Março de 2009].
- <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmit/> [Consultado a 19 de Março de 2009].
- <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unoci/> [Consultado a 21 de Março de 2009].
- <http://www.un.org/english/> [Consultado a 19 de Março de 2009].
- <http://www.un.org/peace/etimor/etimor.htm> [Consultado a 21 de Março de 2009].
- <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmiset/> [Consultado a 21 de Março de 2009].
- <http://www.verbojuridico.pt> [Consultado a 2 de Fevereiro de 2009]
- [www.eurogendfor.org](http://www.eurogendfor.org) [Consultado a 15 de Janeiro de 2009]
- [www.xmp.com.pt/tdsnews](http://www.xmp.com.pt/tdsnews) [Consultado em Março de 2009]

## LEGISLAÇÃO

- Código Penal;
- Código Processo Penal;
- Constituição da Republica Portuguesa (CRP);
- Declaração de Rectificação nº 16-D/2000 de 30 de Novembro, alterado pela Lei nº 103/2001 de 25 de Agosto, pelo DL nº 323/2001 de 17 de Dezembro, pelo DL nº 304/2002 de 13 de Dezembro e pelo DL nº 43/2003 de 13 de Março;
- Decreto Regulamentar nº 86/2007, de 12 de Dezembro;
- DL nº 125/2007, de 27 de Abril;
- DL nº 149/2001, de 7 de Maio;
- DL nº 17/2000, de 29 de Fevereiro;
- DL nº 231/2009 de 15 de Setembro;
- DL nº 232/2009 de 15 de Setembro;
- DL nº 233/2009 de 15 de Setembro;
- DL nº 233/96, de 7 de Dezembro;
- DL nº 234/2009 de 15 de Setembro;
- DL nº 261/2009, de 28 de Setembro;
- DL nº 299/2009 de 14 de Outubro;
- DL nº 35/2004, de 21 de Fevereiro, com as alterações introduzidas pelo DL nº 198/2005 de 10 de Novembro;
- DL nº 125/2007, de 27 de Abril;
- DL nº 206/2006 de 27 de Outubro;
- DL nº 226/2006, de 15 de Novembro;



- DL n.º 274/2007, de 30 de Julho
- DL n.º 298/2009 de 14 de Outubro 2009;
- DL n.º 145/2007, de 27 de Abril;
- Lei n.º 19/2004 de 20 de Maio;
- Lei n.º 30/84 de 5 de Setembro, na redacção que lhe foi dada pela Lei Orgânica n.º 4/2004 de 6 de Novembro;
- Lei n.º 31-A/2009, de 7 de Julho.
- Lei n.º 37/2008, de 6 de Agosto;
- Lei n.º 4/2004, de 6 de Novembro;
- Lei n.º 49/2008 de 27 de Agosto;
- Lei n.º 5/2006 de 23 de Fevereiro;
- Lei n.º 53/2007 de 31 de Agosto;
- Lei n.º 53/2008, de 4 de Setembro;
- Lei n.º 59/2007 de 4 de Setembro, vigésima terceira alteração;
- Lei n.º 9/2007, de 19 Fevereiro
- Lei n.º 109/209, de 15 de Setembro, transporta para a ordem jurídica interna a Decisão Q.º 2005/222/JAI, do Conselho, de 24 de Fevereiro, relativa a ataques contra sistemas de informação e adapta o direito interno à Convenção sobre Cibercrime, do Conselho da Europa;
- Lei n.º 17/2006, de 23 de Maio;
- Lei n.º 1-A/2009, de 7 de Julho
- Lei n.º 23/2007, de 4 de Julho;
- Lei n.º 44/86 de 30 Setembro;
- Lei n.º 48/2007, de 29 de Agosto;
- Lei n.º 51/2007, de 31 de Agosto;
- Lei n.º 63/2007 de 6 de Novembro;
- Portaria n.º 1450/2008, de 16 de Dezembro;
- RCM n.º 45/2007, de 19 de Março
- RCM n.º 73/2009, de 16 de Julho;
- Regulamento n.º 725/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março;